

#MásCulturaPolítica #MásDemocracia

Bernardo Bayona Aznar

Examinar la democracia en España

→ «En el balance de estos cuarenta años de democracia hay motivos para la satisfacción y también para la decepción. Pero ¿cuál es el reto ahora?»

gedisa
editorial

#MásCulturaPolítica #MásDemocracia

Bernardo Bayona Aznar

Examinar la democracia en España

→ «En el balance de estos cuarenta años de democracia hay motivos para la satisfacción y también para la decepción. Pero ¿cuál es el reto ahora?»

gedisa
editorial

Bernardo Bayona Aznar

EXAMINAR LA
DEMOCRACIA EN ESPAÑA



Serie Más Democracia

Directora: Paola Cannata

Editores: Cristina Monge y Jorge Urdániz

¿Se puede medir la calidad de la democracia?
¿Estamos correctamente representados con el actual sistema electoral? ¿Ha de reformarse la constitución?
¿Cómo funcionan por dentro los partidos políticos?
¿Cómo se financian? ¿Qué ocurre con la corrupción?
¿Cómo podemos combatirla? ¿Cuál es el motivo que subyace a la aparición de los nuevos movimientos políticos? ¿Son todos populistas? ¿En qué consiste la nueva cultura feminista?

La serie Más Democracia procura responder a estas y otras preguntas en clave divulgativa, y señala cuestiones decisivas para entender tanto el mundo actual como los retos que plantea la política institucionalizada.

Se trata de un proyecto editorial surgido gracias a la colaboración con una plataforma ciudadana que lleva el mismo nombre que la serie y que persigue luchar contra la actual perplejidad política a la vez que promocionar, fomentar y desarrollar los valores y principios democráticos.

EXAMINAR LA DEMOCRACIA EN ESPAÑA

Bernardo Bayona Aznar

gedisa
editorial

© Bernardo Bayona Aznar, 2019

Diseño de cubierta: Equipo Gedisa

Corrección: Marta Beltrán Bahón

Primera edición: abril de 2019, Barcelona

Derechos reservados para todas las ediciones en castellano

© Editorial Gedisa, S.A.

Avda. Tibidabo, 12, 3º

08022 Barcelona (España)

Tel. 93 253 09 04

gedisa@gedisa.com

<http://www.gedisa.com>

Preimpresión:

Editor Service, S.L.

<http://www.editorservice.net>

eISBN: 978-84-17690-73-1

Queda prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio de impresión, en forma idéntica, extractada o modificada, en castellano o en cualquier otro idioma.

Índice

Prólogo

Cristina Monge y Jorge Urdániz

La Transición

Logros

Flaquezas

Retos

Bibliografía

*A Clara e Irene,
la generación de los retos*

Prólogo

Cristina Monge y Jorge Urdániz

Algunas de las características de España que la han diferenciado de los países de nuestro entorno están saltando por los aires. Ni somos el único país europeo que no tiene un partido de extrema derecha ni podemos presumir ya de gobiernos estables.

Todo esto se produce en un escenario en el que las tensiones territoriales se han extremado por la deriva del procés en Cataluña y la reacción generada en el resto del país, y en el que el debate público está alcanzando niveles desconocidos de crispación y polarización.

En el reciente 40 aniversario de la democracia española, celebrado en diciembre de 2018, las instituciones prodigaron numerosos actos conmemorativos, a fin de reivindicar la importancia de la Constitución para nuestra convivencia y celebrar los mejores cuarenta años de la historia contemporánea española. Pero en la mayoría de los casos esta evocación se quedó en ceremonias más bien formales y corporativas, que rezumaban orgullo y satisfacción por parte de sus protagonistas y de quienes actualmente ocupan las instituciones, pero carecían de fervor popular y no tenían un reflejo suficiente en el sentir de la ciudadanía.

Mientras la generación de políticos que la protagonizó reivindica el legado que dejó la Transición, un sector creciente de la población española, mayoritariamente joven, critica el que llaman «régimen del 78», por lo que tuvo, a su modo de ver, de continuidad y connivencia con el franquismo, y ponen en duda un proceso que en su momento —y durante años— se presentó como modélico. Hay quien apuesta por iniciar un «proceso constituyente». Por la misma razón, cada vez son más quienes discuten la monarquía y desearían volver a la república como forma de Estado. También son muchos los que impugnan el modelo territorial desde posiciones nacionalistas antagónicas: los secesionistas rechazan la soberanía del pueblo español y los carpetovetónicos abanderan la reconquista de la uniformidad impuesta en el pasado histórico. Al mismo

tiempo se han construido relatos alternativos sobre el origen de nuestra democracia que han desembocado, por un lado, en un cuestionamiento de la amnistía y en la utilización de la memoria histórica contra el consenso constitucional y, por otro lado, en una apropiación de la Constitución y del espíritu de concordia por los herederos de la misma derecha que fue precisamente más reacia a la plena democratización de España.

Conviene que nos preguntemos las razones de unos y otros. Bernardo Bayona, que ha tenido oportunidad de vivir en primera persona muchos de estos hitos, y que ha alcanzado ya la distancia necesaria como para poder haber reflexionado sobre ellos, analiza aquí cuáles son las fortalezas del sistema democrático levantado hace cuarenta años, pero también las debilidades que nos han llevado a esta situación crítica y de encrucijada, para terminar describiendo qué desafíos reales tenemos por delante para mejorar nuestra democracia, cuál es la urgencia y al mismo tiempo las dificultades para afrontarlos y, por tanto, qué condiciones deben procurarse para superarlos con éxito. En suma, Bernardo Bayona tiene la osadía de atreverse a hacer, en pocas páginas, un balance de los 40 años de Constitución, para acabar preguntándose, ¿y ahora qué?

La Transición

La Transición democrática fue el paso de una dictadura a una democracia en un contexto, la muerte de Franco, que hizo inviable la continuidad de la dictadura y culminó con la aprobación de la Constitución de 1978 y la celebración de elecciones generales y municipales en la primera mitad de 1979. Carece de sentido hablar de una Transición alargada que no habría terminado hasta la llegada de los socialistas al poder en 1982 o la entrada de España en las Comunidades Europeas en 1986.

Tras cuarenta años de franquismo, el pueblo español aprobó su Constitución con una participación del 77,8% y un apoyo del 94,17%. A la muerte de Franco, en España las mujeres no podían hacer ningún acto con valor jurídico sin la autorización del marido; ser homosexual era un delito; todas las emisoras de radio conectaban obligatoriamente con el llamado «parte», el informativo oficial de Radio Nacional de España; y Europa terminaba en los Pirineos. Los españoles deseaban mayoritariamente superar semejante retraso histórico. Pero su principal motivación era evitar repetir el pasado. No sólo el pasado más reciente, el de una larga y cruel guerra civil, seguida de una mucho más larga y también cruenta dictadura, sino el pasado de casi dos siglos de constituciones y repúblicas fracasadas, de asonadas militares, de inestabilidad política y de sangrientos conflictos sociales.

¿Concesión o conquista?

La democracia no llegó por sí sola cuando murió Franco y la Transición no tuvo un mapa previo, sino que evolucionó en función de la correlación de las fuerzas políticas. A pesar de lo que a veces

se dice, nada estaba previsto y el desenlace se debió fundamentalmente a un cálculo de fuerzas. En 1976 la oposición no disponía ni mucho menos de la fuerza precisa para tomar el poder, pero su determinación y movilización lograron acabar con el Gobierno de Arias Navarro, que había sido nombrado por Franco y, decidido a mantener el régimen bajo otras formas, se negaba a iniciar la democratización del país. La oposición democrática luchó en toda regla por la amnistía y por los derechos sindicales y políticos y en los ocho meses cruciales de ese Gobierno Arias-Fraga la represión fue muy dura. Muestra de ello es que el Tribunal de Orden Público (TOP), que se había creado en 1963 y desapareció a principios de 1977, tuvo su mayor actividad en los años 1975 y 1976. Sin esa presión social el Rey no habría destituido a Arias, pero si no acogía la demanda de democratización, la monarquía corría el riesgo de quedar arrollada en un plazo más o menos largo. Por eso en julio de 1976 destituyó a Arias Navarro y puso a Adolfo Suárez. En los primeros meses del nuevo Gobierno fue muy virulenta la reacción de quienes querían mantener un régimen militar, al modo del que apoyarían los Estados Unidos en Turquía en 1980. Hasta diciembre de 1976, más de un año después de la muerte de Franco, no se aprobó la Ley para la Reforma Política y fue en un contexto muy convulso. El referéndum se celebró: a los cuatro días del secuestro de Antonio María de Oriol, presidente del Consejo de Estado y exministro de Justicia. Una semana después de celebrarse el referéndum fue detenido Santiago Carrillo, junto a otros siete dirigentes del aún ilegal PCE, y puesto en libertad sin cargos la semana siguiente en una operación presuntamente pactada. Por su parte, terroristas de extrema derecha, como los Guerrilleros de Cristo Rey, atentaban tratando de provocar una reacción violenta de los comunistas que evitara su legalización y sirviera de coartada para justificar la imposición de un régimen dictatorial. En este ambiente se produjo la «Semana Negra», que comenzó el domingo 23 de enero de 1977 con el asesinato del estudiante Arturo Ruiz en una manifestación proamnistía. La mañana del día siguiente el GRAPO secuestró al presidente del Consejo Supremo de Justicia Militar, teniente general Emilio Villaescusa, y al mediodía, en una manifestación por la muerte de Arturo Ruiz, la estudiante María Luz Nájera murió a causa del golpe recibido por un bote de humo lanzado por la policía. Esa misma noche se produjo el atentado en el despacho de abogados

laboralistas de la calle Atocha. Tres asesinos, vinculados al Sindicato Vertical de Transportes y a grupos de extrema derecha, les dispararon, matando a cinco personas y dejando heridas a otras cuatro. La oleada de terrorismo se cerró el 28 de enero, con otros tres muertos, dos policías y un guardia civil, asesinados por el GRAPO en las Cajas de Ahorros donde prestaban servicio. Al día siguiente, en el traslado de los cuerpos de los policías asesinados, en la explanada del Hospital Gómez Ulla, oficiales del ejército, vestidos de uniforme y a cara descubierta increparon al vicepresidente del Gobierno, teniente general Gutiérrez Mellado, gritando: «Gobierno dimisión, ¡traidores!», «por encima de la disciplina está el honor», «¡parece mentira, si Franco levantara la cabeza!».

Conviene recordar que la Ley de Amnistía no se promulgó hasta octubre de 1977, es decir, después de las primeras elecciones democráticas, una vez iniciados los trámites para redactar una constitución y como una exigencia de las fuerzas de la oposición. Antes, en julio de 1976, se había otorgado una amnistía parcial para algunos presos encarcelados por motivos políticos y en mayo de 1977 se había aprobado una medida de gracia para presos de ETA condenados por delitos de sangre. La Ley, que fue apoyada por casi todos los partidos políticos con la excepción de Alianza Popular, contempló una amnistía total para todos los hechos y delitos de intencionalidad política ocurridos entre el 18 de julio de 1936 y el 15 de diciembre de 1976. Al Gobierno de UCD le resultaba difícil justificar una norma que sacara a la calle a tantos presos y necesitó garantizar a las fuerzas de orden público, a los militares y a la derecha franquista que no se podrían revisar judicialmente las acciones del Estado franquista. Esta inmunidad fue aceptada por la oposición, como contrapartida a la excarcelación de sus dirigentes y militantes y porque, en aquel entonces, nadie se planteaba en España la posibilidad de que se celebraran juicios contra los responsables de violaciones de derechos humanos durante el franquismo.

A los españoles que no vivieron la Transición se les ha contado a menudo como un cuento de hadas. Y tienen derecho a tener un relato veraz, como el que hacen J. María Maravall en La política de la Transición (1981) o Nicolás Sartorius y Alberto Sabio en El final de la dictadura (2018). Las libertades no se regalaron desde arriba

ni se materializaron a partir de un simbólico apretón de manos entre unos pocos personajes, sino que se arrancaron con sacrificio. La democracia no fue una concesión, sino fruto de una lucha muy dura, y la Transición española resultó mucho más sangrienta que la griega o la portuguesa, ambas iniciadas en 1974, poco antes de la española. Hubo que pagar un precio muy elevado, con numerosas víctimas, como los abogados de Atocha, los muertos de Vitoria o del Bajo Llobregat, o la enorme cantidad de trabajadores despedidos. Entre 1975 y 1982 murieron por la violencia política 665 personas: de ellas, 162 corresponden a la acción represiva del Estado y a los grupos de la ultraderecha; el resto, 503, fueron víctimas de la violencia terrorista etarra y de ultraizquierda. Y las resistencias a la democracia llegaron hasta cuatro intentos de golpe de Estado entre 1978 y 1985: la «Operación Galaxia» en noviembre de 1978; el golpe de Tejero, Milans del Bosch y Armada el 23 de febrero de 1981; el «Golpe de los coroneles» el 27 de octubre de 1982, día de reflexión de las elecciones generales en las que triunfó el PSOE; y el «zambombazo», en el que unos militares golpistas habían planeado volar la tribuna del Rey en el Día de las Fuerzas Armadas de 1985 en La Coruña. El Gobierno de Felipe González decidió mantener en secreto estas dos últimas asonadas, detectadas a tiempo por los servicios de inteligencia, para no dañar la imagen de una democracia ya consolidada. Pero el ruido de sables no cesó hasta bien avanzada la década de los ochenta.

El conflicto, la movilización popular y la violencia son elementos centrales de los procesos de transición y estuvieron presentes en el caso español. La idea idílica de una Transición diseñada y pactada entre élites atribuye todo el protagonismo a unas pocas personalidades y se completa con la descripción de una sociedad desmovilizada. Pero en realidad, el pacto fue necesario al final porque nadie tenía la fuerza necesaria para machacar al otro. Los españoles aspiraban a homologarse con Europa en libertades, pero sin correr el riesgo de alterar el orden, la tranquilidad y la prosperidad económica que disfrutaban. Esto los llevó a apoyar a quienes les ofrecieran romper con el régimen de Franco sin entregar el poder a la izquierda comunista. Es lo que ofreció Suárez y, luego, Felipe González. Es lo que impidió gobernar a Fraga y lo que explica el exiguo resultado del Partido Comunista, a pesar de su fuerte implantación y su comportamiento ejemplar durante la

Transición.

Más luces que sombras

Había mucha esperanza de libertad y de decidir el futuro sin miedo. Lo reflejaron bien canciones como Habla pueblo habla, la banda sonora de la campaña institucional del referéndum por la reforma política («Tuyo es el mañana. Habla y no permitas que roben tu palabra. Habla sin temor [...] No escuches a quien diga que guardes silencio. Habla pueblo habla. Habla pueblo sí. No dejes que nadie decida por ti»); Libertad sin ira, del grupo Jarcha («guárdate tu miedo y tu ira porque hay libertad, sin ira libertad y si no la hay sin duda la habrá»); o el Canto a la libertad, de José Antonio Labordeta («Habrá un día que todos al levantar la vista veremos una tierra que ponga libertad. Hermano, aquí mi mano, será tuya mi frente, y tu gesto de siempre caerá sin levantar huracanes de miedo ante la libertad»). Pero había también ese temor que querían conjurar las canciones: temor a ser incapaces de convivir en paz; temor a manifestar públicamente las ideas o a significarse políticamente; temor a perder la democracia, amenazada por la ultraderecha y por el Ejército; y temor a revivir el enfrentamiento civil, que había sembrado la muerte, la represión y el exilio de tantos españoles.

Lo decisivo de la Transición es que vivíamos bajo una dictadura y se implantó una democracia perfectamente homologable. Ninguna democracia es perfecta y la española tampoco. Se han producido distorsiones de funcionamiento y tenemos serios problemas. Pero es injusto acusar a la Transición, como si los males que hoy padecemos procedieran inexcusablemente del cambio político realizado en 1978. Sin duda que tuvo insuficiencias y dejó cuestiones sin resolver, pero no se puede juzgar el pasado desde la perspectiva y los problemas de hoy.

El malestar social y político de los últimos años ha generado un revisionismo que busca en el origen de nuestra democracia la causa de todos los males con una visión desenfocada y presentista. Pasados cuarenta años, no se le puede pedir a ese período y a esa

tarea más de lo que se propuso y podía alcanzar, nada más y nada menos que la democracia. Echar la culpa al proceso constituyente y a sus verdaderos protagonistas, que fueron los sindicalistas y militantes de entonces, es una forma de eludir las responsabilidades y las dejaciones democráticas en las que han incurrido más bien los albaceas y los hijos de la Transición. Lo que ha pasado desde entonces debe quedar en el haber y en el debe de quienes han gobernado con el beneplácito de los ciudadanos que los han votado y les han exigido, o no, la responsabilidad política por cómo lo han hecho. En la Transición se cometieron errores, pero hubo más aciertos que errores.

Cambio generacional y cambios estructurales

Si el medio fue reformista, el objetivo logrado fue rupturista, una «ruptura pactada», según la expresión atribuida a Raúl Morodo que sintetiza un proceso de convergencia entre los jóvenes reformistas del régimen y los sectores mayoritarios de la oposición. Porque la Transición democrática fue el resultado de un conflicto intergeneracional y del paso adelante dado por una generación que no había conocido la guerra. Los protagonistas eran treintañeros o apenas habían cumplido los cuarenta años, tanto los de la derecha provenientes del Régimen (Juan Carlos, Suárez, Martín Villa, Gabriel Cisneros, Herrero de Miñón), como los de la oposición democrática (Felipe González, Alfonso Guerra, Gregorio Peces Barba, Jordi Pujol o Miquel Roca). En cambio, la generación anterior, al consolidarse la democracia desapareció (Torcuato Fernández Miranda, Areilza, Gil Robles, Calvo Serer, García Trevijano) o pasó a tener un papel subalterno (Fraga, Carrillo, Tierno Galván, Ruiz Giménez).

Y ese cambio generacional coincidía con algunas metamorfosis estructurales esenciales en la sociedad española, que marcaron la verdadera ruptura con los significantes culturales del régimen franquista:

- un proceso de secularización radical que ha llevado a España a ser una de las sociedades menos religiosas de Europa;
- una acelerada revolución sexual que modificó roles de género, marcos jurídicos, costumbres arraigadas e instituciones sociales como el matrimonio y la maternidad;
- una profunda crisis del nacionalismo español, que había sido patrimonializado de modo excluyente, patriotero y castizo por la dictadura, y una eclosión de banderas y fidelidades identitarias alternativas;
- la aparición de un pacifismo de tipo humanista y antimilitarista, que pronto impulsaría el movimiento de objeción de conciencia y más tarde las movilizaciones contra la OTAN y las guerras del Golfo.

En todos estos terrenos se produjo una verdadera ruptura con lo precedente. Por ello, es necesario insistir en que, si bien formalmente el paso de la dictadura a la democracia se hizo desde dentro mediante la Ley de Reforma Política aprobada por las Cortes franquistas, las elecciones del 15 de junio de 1977 y la aprobación de la Constitución en 1978, supusieron una ruptura total con el régimen anterior. No hay más que releer los incendiarios editoriales que la prensa de extrema derecha dedicó al pacto constitucional y cómo los diputados más relacionados con determinados sectores de la Iglesia, de las Fuerzas Armadas y del empresariado pensaban que UCD estaba yendo demasiado lejos en sus concesiones a la izquierda y a las fuerzas nacionalistas.

Logros

En el balance de estos cuarenta años hay motivos para la satisfacción y los hay también para la decepción. Las políticas desarrolladas especialmente en los años 1980 y 1990 conformaron un Estado moderno, incorporado plenamente a Europa y a la economía internacional. La transformación y la modernización de España en esos años no tiene parangón ni por la dimensión, ni por la rapidez con que se hizo. España es hoy un país más moderno, próspero, equitativo y abierto que hace cuarenta años. Es una democracia consolidada y equiparable a los países europeos, con una economía internacionalizada y competitiva, con unos profesionales reconocidos fuera de nuestras fronteras y con empresas líderes en sectores de futuro. España es un Estado social y democrático de derecho homologable con los países de mayor calidad democrática; es un país descentralizado políticamente y con un nivel de autogobierno superior al de muchos países federales; puntero en construcción de infraestructuras ferroviarias de alta velocidad; un país solidario, líder mundial en trasplantes de órganos y en donantes; un país con altas cuotas de igualdad entre hombres y mujeres y con un reconocimiento de derechos civiles a los grupos minoritarios superior al de muchos países democráticos.

Constitución pactada

La democracia actual nació con la primera constitución de nuestra historia que fue pactada, no impuesta. El pacto tiene siempre menos épica que la victoria de unos sobre otros. Pero es mejor para salir de situaciones conflictivas. Quizá se ha abusado del término consenso y se ha desvirtuado. Hay que desterrar la imagen de que aquello fue un pasteleo entre las élites, porque hubo negociaciones muy duras y

se mantenían grandes desacuerdos en temas como la educación, la aconfesionalidad del Estado, la monarquía o el régimen autonómico, que causaron atascos y obligaron a tardar un año entero en redactarla. Y se acordó un texto extenso, insatisfactorio para la gran mayoría, pero que iba a permitir que gobernaran unos u otros. No la votó el PNV, que la ha respetado después. La criticó con dureza y proclamó «una abstención beligerante» José María Aznar (La Nueva Rioja, el 23 de febrero de 1979), que luego se ha parapetado en ella. Y la apoyó sin reticencias el Partido Comunista, a pesar de que su heredero Alberto Garzón reniegue de ella ahora y diga que el PCE de la Transición engañó a los militantes, lo que constituye una agresión a todos los que lucharon contra la dictadura.

Más que de consenso hay que hablar de transacción. El resultado, arduamente negociado, adolece de ambigüedades y defectos técnicos, pero ha sido satisfactorio, porque no fue la imposición de unos contra otros, porque no es de izquierdas ni de derechas y porque tiene los elementos institucionales y regulatorios necesarios para que haya democracia. Se puede afirmar sin resquicio de duda que la Constitución del 78 no sólo es la mejor, con diferencia, de todas las que se han aprobado en nuestra historia, sino que es la única que ha favorecido de verdad un amplio proceso de modernización en todos los órdenes y nos ha permitido insertarnos en la Europa más próspera, solidaria e igualitaria que jamás haya existido.

Por otra parte, esta Constitución ha hecho posible la alternancia de partidos de distinto signo en todas las instancias de poder, incluidos aquellos que la rechazan. Las limitaciones que estos partidos han encontrado para aplicar su programa de máximos no son el efecto de ninguna deficiencia democrática de la Constitución, sino de no haber articulado en torno a ellos una voluntad popular mayoritaria. Y es una Constitución francamente avanzada y más garantista que las de la mayoría del mundo democrático, entre otras razones porque la redacción de su parte doctrinal es posterior a aquéllas.

Calidad democrática

Vivimos en una democracia plena en la que no hay un poder arbitrario y los ciudadanos pueden expresar sus opiniones políticas libremente y combatir el poder sin arriesgar la libertad ni la vida, como ocurría antes. Nuestra democracia cumple con los principios de cualquier sistema democrático, ha facultado llevar adelante programas políticos alternativos cumpliendo el mandato representativo y ha permitido desalojar del poder a los partidos políticos según el principio de rendición de cuentas.

En los ranking internacionales más reconocidos de medición de la democracia electoral y de respeto a los derechos fundamentales, España ocupa un alto y honroso lugar: la prestigiosa organización no gubernamental Freedom House la califica como una democracia «sana» y en 2018 la ha puntuado uno sobre siete (siendo uno el más libre y siete el menos libre), tanto en libertades civiles como en derechos políticos; The Economist Intelligence Unit, que evalúa el pluralismo político y las libertades civiles de 143 estados, sitúa a España como una de las veinte democracias «plenas», con un índice de 8,08, por encima de Italia, Bélgica, Francia, Estados Unidos o Japón.

Las críticas al ordenamiento constitucional han surgido cuando, al llegar la crisis económica, los ciudadanos han sufrido en sus carnes fuertes recortes sociales y han descubierto la fragilidad en que estaba basado un progreso material sin precedentes y los altos niveles de corrupción que lo acompañaban. Pero el orden institucional puesto en pie por la Constitución del 78 no ha sido el responsable de esos errores y delitos, sino que ha sido precisamente lo que ha permitido conocerlos, denunciarlos y activar la maquinaria por la que están siendo juzgados sus responsables, sin que hayan podido situarse por encima de la ley por mucho poder que hubieran llegado a disfrutar. Lo contrario de lo que sucede en las dictaduras donde los errores políticos no se pagan y la corrupción es lo habitual, sin que los ciudadanos puedan denunciarla ni los culpables paguen por ella.

Además, el sistema constitucional ha dado prueba recientemente de su fortaleza en dos momentos importantes. El primero ha sido la aplicación de la fuerza del derecho frente al desafío que supuso la

declaración unilateral de independencia de Cataluña por una minoría social, que utilizó las instituciones nacidas de la Constitución para destruirla, alegando la existencia de supuestos derechos democráticos al margen de la Constitución e ignorando la base constitucional de todo derecho. El segundo, fue el triunfo por primera vez en nuestra democracia de una moción de censura frente al Gobierno de un partido condenado por corrupción e incapaz de asumir su responsabilidad política.

Pluralismo político

El sistema nació como un multipartidismo y parecía —se decía— una «sopa de siglas». En estos cuarenta años se han presentado a las elecciones más de medio millar de siglas políticas en total; han tenido representación en el Congreso o en el Senado una media de diez o doce partidos por legislatura (por cierto, sólo el PSOE y el PNV con las mismas siglas desde 1977); se han celebrado las elecciones con periodicidad y siempre con limpieza; han gobernado tres partidos distintos (UCD, PSOE y PP), en ocho de las trece legislaturas con el apoyo de partidos minoritarios; la mayoría de los gobiernos han agotado sus mandatos y ha llegado a triunfar una moción de censura con un traspaso de poderes sin sobresaltos; han gobernado las Comunidades Autónomas y ayuntamientos una amplia gama de partidos políticos, formándose variopintas coaliciones en Cataluña, País Vasco, Navarra, Baleares, Canarias, incluso en Aragón, donde han participado de la mayoría de gobierno hasta ocho partidos distintos (UCD, PSOE, PAR, CDS, IU, PP, CHA, Podemos). Por tanto, el sistema creó un marco democrático que combina de modo razonable representatividad y gobernabilidad y que ha permitido actuar a diversos actores no sólo con proyectos sociales diferentes, sino también con concepciones nacionales distintas.

Es verdad que en estas décadas han gobernado España únicamente tres partidos y que el tándem PP y PSOE fue imponiéndose hasta obtener en 2008 el 84,7% de los votos. Pero hace siete años, el 15M

inauguró un nuevo ciclo político y social, porque rompió la inercia y el inmovilismo que se había adueñado de la política española desde los años 1990. La crisis de representación denunciada por el 15M y el deseo de que la política tenía que ser de otra manera produjo cambios relevantes en la escena política y en la representación institucional, que derivaron en una transformación del sistema de partidos, con la aparición de nuevas opciones electorales y una mayor fragmentación parlamentaria. Se crearon las plataformas municipales que hoy gobiernan las principales ciudades españolas («Ahora Madrid», «En Común» en Barcelona, Valencia y Zaragoza, las Mareas gallegas en Santiago, A Coruña y Ferrol). En las elecciones generales de 2015 los escaños de diputados se repartieron entre los dos partidos mayoritarios, PP y PSOE, sólo en diez distritos pequeños (Ávila, Cáceres, Ciudad Real, Cuenca, Jaén, Palencia, Segovia, Soria, Teruel y Zamora) entrando en todas las demás circunscripciones al menos un tercer partido. Y desde ese mismo año los dos nuevos partidos, Podemos y Ciudadanos, son necesarios para gobernar las Comunidades Autónomas y para formar mayoría en el Congreso de los Diputados. Por tanto, hay un pluralismo político razonable, superior al de muchos otros países.

Descentralización política

Los promotores de la Guerra Civil tuvieron una clara voluntad de aniquilar el nacionalismo republicano, que buscaba en el Estado el sujeto político e identificaba el patriotismo español con un sistema de convivencia política y civil, y exacerbaban un nacionalismo identificado con las esencias religiosas de un glorioso y apócrifo pasado imperial. Durante cuarenta años el franquismo hizo del nacional-catolicismo la ideología del régimen y expulsó cualquier otra ideología del espacio de la nación española, sustituyendo sus símbolos (bandera, himno) e imponiendo una única forma de entender la vertebración de la nación. No en vano se llamaban a sí mismo «los nacionales», como si hubieran ganado una guerra contra el invasor y los que no pensarán como ellos no fueran españoles.

Pero ese Estado unitario y centralizado, que no admitía ningún resquicio para un reconocimiento de la diversidad que no fuera meramente folclórica, no logró que desaparecieran las identidades nacionales. De modo que, al final del franquismo, la lucha por la democracia era al mismo tiempo la reivindicación de la autonomía política contra un Estado totalitario y centralista. En las manifestaciones se coreaba: «Libertad, Amnistía y Estatuto de Autonomía». Y no era la burguesía nacionalista, sino la izquierda (no sólo el PSUC o el PSC sino también el PSOE de Suresnes) quien llevaba en sus programas la autodeterminación de los pueblos de España.

El propio Juan Carlos I afirmó en su discurso de entronización: «Un orden justo, igual para todos, permite reconocer dentro de la unidad del Reino y del Estado las peculiaridades regionales, como expresión de la diversidad de pueblos que constituyen la sagrada realidad de España. El Rey quiere serlo de todos a un tiempo y de cada uno en su cultura, en su historia y en su tradición». Y la Ley para la Reforma Política ya preveía un Senado representativo de las «entidades territoriales».

Para la ordenación territorial del Estado español los ponentes constitucionales no podían echar mano de lo que había en Europa. Tanto Cataluña como el País Vasco tenían sus representantes legales en el exilio y desde las primeras elecciones tuvieron una representación política diferenciada con presencia de partidos nacionalistas y menor respaldo a UCD y a AP. En el caso de Cataluña, los partidos socialista (PSC) y comunista (PSUC) se distinguían de los correspondientes partidos españoles (PSOE y PCE). El partido catalán más votado en las elecciones de 1977 fue el PSC-PSOE con el 28,51%, seguido del PSUC (18,33%), mientras que los nacionalistas de Pujol sólo obtuvieron el 17,22%, casi igual que la UCD (17,05%) y muy por encima del 4,65% de Esquerra de Catalunya de Trías Fragas. Pero el Gobierno de Suárez, más preocupado por evitar un gobierno de izquierdas que por el peligro del nacionalismo, rechazó constituir un gobierno preautonómico encabezado por el líder socialista Joan Raventós y prefirió reestablecer la Generalitat de la República situando al frente de la misma al presidente en el exilio, Tarradellas, conocido por su intenso anticomunismo. No hizo lo mismo en el País Vasco, donde

el primer lehendakari fue el socialista Ramón Rubial, líder del partido más votado en las elecciones generales, y no el lehendakari en el exilio, el peneuvista Leizaola. También se creó una Junta provisional en Galicia, e inmediatamente, otras regiones reclamaron asimismo la autonomía y el Gobierno tuvo que negociar juntas preautonómicas con los diputados al Congreso y con las diputaciones provinciales de Aragón, Andalucía, Canarias y País Valenciano.

El art. 2 de la Constitución «reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas». La expresión «nacionalidades y regiones de España», que fue acuñada por el socialista Anselmo Carretero ya en 1952, fue propuesta por el ponente comunista Jordi Solé Tura y bien acogida por el ponente socialista Peces Barba, que afirmó la sinonimia entre nacionalidad y nación. Un año después, en el debate del Estatuto de Autonomía de Cataluña en la Comisión Constitucional, Alfonso Guerra explicó que «nación de naciones» es la mejor expresión posible de la concepción federal del Estado. Por eso sorprende que algunos dirigentes socialistas de entonces, incluido el propio Guerra, se desdigan ahora de la que era su posición al aprobarse la Constitución.

Hubo miembros muy influyentes de UCD (Herrero de Miñón, Antonio Fontán, Fernández Miranda, Fernández Ordóñez) que coincidían con los nacionalistas en que hubiera dos estatutos de Autonomía, a lo sumo tres (Cataluña, País Vasco y Galicia) y que el resto mantuviera un carácter unitario. Habría sido un grave error establecer un Estado centralista con dos o tres miniestados: primero, porque habría acelerado el desmembramiento de España; segundo, porque la diversidad histórica y cultural de los pueblos españoles no afecta sólo a dos o tres regiones, sino al conjunto de España; tercero, porque se trataba de establecer un Estado moderno con una fórmula de futuro y no tanto de ajustar cuentas con el pasado por el victimismo histórico y por la frustración de algunos procesos autonomistas de la República; y cuarto, porque si de derecho democrático al autogobierno se trata, tal derecho vale para los diferentes pueblos de España y no sólo para algunos.

Con indudables imperfecciones, de las que hablaremos después, se

ofreció una solución racional, justa y equilibrada de articulación de los distintos poderes territoriales en un Estado moderno de nueva planta y se arrinconó el autoritarismo centralista. Se incluyeron los Estatutos de Autonomía como parte del ordenamiento jurídico del Estado y desde entonces se consideran las instituciones autonómicas como encarnación y representación ordinaria del Estado en su territorio.

El equilibrio entre la diversidad de las competencias y la igualdad de derechos de los ciudadanos de las diferentes Comunidades Autónomas está bien formulado en la Constitución. El Estado se compromete a garantizar el principio de solidaridad, mediante leyes generales y fondos de compensación interterritorial. Se establece el principio de igualdad de todos los españoles, amparados por los mismos derechos y obligaciones, independientemente de la comunidad de origen o residencia, sin que pueda prevalecer discriminación por causa alguna. Por tanto, los Estatutos no pueden implicar privilegios económicos y sociales para los habitantes de una Comunidad Autónoma. El Estado Autonómico, apoyado en el derecho de todas las Comunidades Autónomas, supone en la práctica la asunción de un modelo federal, que acerca las decisiones políticas a los ciudadanos y aumenta el grado de corresponsabilidad de los distintos niveles de la administración.

Y, desde una perspectiva historiográfica, la España diseñada en 1978 es la que mejor ha funcionado en toda la España contemporánea para integrar las identidades nacionales encontradas. El funcionamiento ordinario del Estado de las Autonomías así lo certifica. Pero por si hubiera alguna duda, la prueba de fuego es haber superado la terrible experiencia del terrorismo ultranacionalista de ETA y haber sobrevivido a la crisis catalana de octubre de 2017.

Profesionalización y despolitización del Ejército

El mayor obstáculo a la Transición institucional estaba en el Ejército. En las otras dos instituciones que sostenían el franquismo,

la Iglesia católica y el Movimiento Nacional, algunos dirigentes habían llegado a la conclusión de que, muerto Franco, el régimen era inviable. Pero los militares no tenían esa sensación ni creían en la necesidad de cambiar el sistema político. Tenían una mayor cohesión ideológica, sostenida sobre un conjunto de valores vinculados con la cultura militar y radicalizados por la Guerra Civil: nacionalismo primario, antiliberalismo, antimarxismo, catolicismo, defensa a ultranza de la guerra como una cruzada contra la «antiespaña», idolatría por el franquismo al que se consideraba sinónimo de España y defensa de las Fuerzas Armadas como columna vertebral de la Patria. El movimiento de oficiales favorable a la democratización del país que surgió en su seno, la Unión Militar Democrática (UMD), fue desarticulado y sus miembros expulsados del Ejército. La cúpula militar creía tener encomendada la misión de vigilar el proceso político y defender el régimen frente a los «enemigos interiores».

A ello se unía el carácter autónomo de las Fuerzas Armadas como institución dentro del Estado, con un régimen propio de funcionamiento interno, dependencia directa del jefe del Estado, amplias atribuciones en materia de seguridad ciudadana (la policía y la Guardia civil estaban dentro del fuero militar) y una jurisdicción militar autónoma del poder judicial para todo tipo de delitos. Desde 1976 hasta el 23 de febrero de 1981, la relación entre el Gobierno y el Ejército fue un constante desafío a la disciplina, porque el general Gutiérrez Mellado, vicepresidente del Gobierno y ministro de Defensa, exigía a sus subordinados, irritados ante los acontecimientos políticos, obediencia plena e incondicional al poder civil. Ese «autonomismo» fue más difícil de contrarrestar que la nostalgia franquista, y de hecho la dirección política de la política de Defensa por el presidente de Gobierno, aunque se había logrado en los años 1980 (sobre todo, desde la incorporación de España a la OTAN), no quedó plasmada legalmente con contundencia hasta la aprobación de la Ley de Defensa Nacional, a finales de 2005: «Corresponde al presidente del Gobierno la dirección de la política de defensa y la determinación de sus objetivos, la gestión de las situaciones de crisis que afecten a la defensa y la dirección estratégica de las operaciones militares en caso de uso de la fuerza».

La mayor transformación de las Fuerzas Armadas se llevó a cabo

bajo los gobiernos de Felipe González. Junto con la estructura organizativa y las modificaciones en sus órganos de funcionamiento interno que permitieron la efectiva subordinación de las Fuerzas Armadas al poder civil, se modificó profundamente su sistema penal y disciplinario mediante varias leyes orgánicas en los años 1980. Y, tras dos siglos de aislamiento, la incorporación a la OTAN y a las diferentes misiones de paz de Naciones Unidas transformó unos ejércitos con clara vocación interior en una institución moderna y eficaz, perfectamente homologable con los demás países occidentales. La apertura al exterior de las Fuerzas Armadas obligó a adaptar todo el edificio orgánico y técnico de los ejércitos para poder trabajar codo con codo con los de los países más desarrollados del mundo. Este aspecto refleja mejor que ningún otro la transformación de unos ejércitos con vocación interior en unas Fuerzas Armadas profesionales y eficaces con capacidad para cumplir los compromisos que España ha suscrito con sus aliados.

Otro aspecto fue el acceso de la mujer a los ejércitos en 1988 en los cuadros de mando y en 1999 sin limitaciones de destino de ningún tipo. Como culminación de este proceso apareció en el Boletín Oficial de Defensa (BOD) del 30 de octubre de 2018 el nombre de una mujer coronel en la convocatoria al curso de ascenso a general, el máximo escalafón del Ejército. Además, en 2008 llegaba al mismo una mujer embarazada, Carmen Chacón. Y la actual es ya la tercera mujer que ha sido ministra de Defensa.

Hoy las Fuerzas Armadas se encuentran plenamente integradas en la estructura democrática del Estado, profesionalizadas, forman parte sin complejos de las alianzas más importantes del mundo, se proyectan globalmente a diario y cuentan con alto prestigio dentro y fuera de España.

Afianzamiento del Estado de bienestar

No habría sido posible la Constitución sin la base de un pacto social previo, que se explicitó en los Pactos de la Moncloa. En estos pactos se adoptaron medidas urgentes de política presupuestaria y política

monetaria contra la inflación y el desequilibrio exterior y se impulsaron las reformas económicas necesarias a medio plazo, en política de rentas, precios y empleo, para repartir los costes de la gravísima situación económica que atravesaba el país. Pero también se sentaron las bases del sistema financiero moderno; se introdujo un impuesto progresivo sobre la renta; se reformó una Seguridad Social que estaba dispersa en innumerables montepíos, muchos de ellos quebrados; y se construyeron millares de escuelas e institutos.

Luego, en los años 1980 y primeros 1990 se dio un salto enorme en términos de inclusión social. Se universalizó la educación y la sanidad y se estableció un sólido sistema de pensiones, contributivo y no contributivo; se aprobó la ley de integración de los discapacitados; se desarrollaron los servicios sociales y los salarios sociales en las comunidades autónomas; y se racionalizó tanto la protección social como las pensiones.

Muchas de estas leyes, que trajeron servicios y prestaciones que todos consideran hoy irrenunciables, tuvieron, sin embargo, que librar terribles batallas con intereses variopintos y sectores privilegiados, se toparon con la férrea oposición de algunos partidos políticos y fueron atacadas con manifestaciones callejeras multitudinarias y hasta huelgas generales. Pensemos en la contestación que tuvieron la Ley del Derecho a la Educación de 1984 o la primera ley para racionalizar la estructura de las pensiones y garantizar la acción protectora de la Seguridad Social. Y no son conquistas irreversibles. Por ejemplo, la Ley de Sanidad de 1985 implantó un modelo de sanidad universal, que entiende la salud como un derecho fundamental de toda persona vinculado a la residencia, pero el Gobierno de Rajoy recortó en 2012 el gasto sanitario, eliminó la sanidad universal e hizo caer a España once puestos en el Bloomberg Health Care Efficiency. Una vez restituida la universalidad por el actual Gobierno, este año ha recuperado el tercer puesto como sistema de salud más eficiente del mundo, sólo por detrás de Hong Kong y Singapur, y España se ha convertido en «el país más saludable del mundo» con 92,8 puntos en el Bloomberg Global Health Index.

Estas políticas lograron una alta valoración de los servicios públicos en España, especialmente sanidad, pensiones y educación. Y

supusieron la expansión del sector público del 25% al 44% del PIB, haciendo que la ciudadanía contribuyera mediante el pago de impuestos a que fueran realidad derechos sociales que parecían una quimera y poder proteger a los ciudadanos cuando enferman, están desempleados o envejecen. Más aún, contra lo que a veces suele pensarse, los españoles están dispuestos a tributar más a cambio de mejores servicios públicos y pensiones más dignas. Según una encuesta de la consultora 40dB para El País, publicada el 11 de noviembre de 2018, el 71,4% creen que debería asegurarse un sistema digno de pensiones, aunque para ello tuviera que pagar más impuestos, frente a sólo un 10,8% que opina lo contrario; y el 65,3% es partidario de asegurar menor desigualdad ente clases sociales, aunque tenga que pagar más impuestos, frente al 15% que no está dispuesto. Esos avances en el Estado de bienestar han contribuido a nuestro progreso social, también a nuestro desarrollo económico, porque esa atención genera puestos de trabajo y aumenta el consumo, y, sobre todo, a la estabilidad de la democracia, porque reduce las fracturas sociales y la inseguridad.

Flaquezas

Desde finales del siglo pasado el mundo ha vivido una expansión de democracias de nombre, pero muchas son cuestionables por funcionar realmente de modo autoritario, por delegar en manos de élites de hecho incontrolables o por ser democracias sólo electorales de muy baja o nula calidad en las demás dimensiones. Se está produciendo una inquietante depreciación de los principios y valores democráticos, que está afectando también a las democracias de larga tradición. Este retroceso democrático adquiere rostros distintos en cada país, de acuerdo con su tradición y su historia. En España hay varios síntomas de debilidad y de desgaste, unos ligados a problemas arrastrados hace tiempo y otros agudizados con la crisis actual.

Incultura política

Entre los rasgos más negativos de nuestra democracia está el bajo nivel de competencia política y de las actitudes y los valores esenciales para construir las bases de la participación política. Los españoles no ponen en duda su adhesión a la democracia como sistema de gobierno, pero mantienen actitudes renuentes hacia los partidos y muestran altos niveles de desconfianza hacia los políticos. También es escaso su interés hacia las políticas públicas y exigua su disposición a participar activamente en política. Este problema de nuestra democracia, el de la ausencia de cultura política, es la peor herencia del franquismo.

Falta cultura política para entender que estar en el poder es servir al conjunto de la sociedad y no disfrutar de un privilegio para provecho propio. Falta cultura política para que los partidos

políticos, aunque defiendan los intereses de sus votantes, sean capaces de dar prioridad al interés común. Falta cultura política para reconocer que la transacción, el acuerdo y los pactos son imprescindibles en la gobernabilidad de las instituciones y del país. Falta cultura política para criticar y debatir sin descalificar ni buscar la extinción del adversario. Falta cultura política para respetar en serio los procedimientos y límites del poder que caracterizan al Estado de derecho.

Les falta cultura política a los partidos políticos y a los electores. Porque cultura política son también los hábitos de comportamiento democrático, las buenas costumbres en la convivencia, la conciencia de pertenecer a una comunidad en la que hay bienes comunes que preservar y en la que cada uno tiene su parte de responsabilidad. El franquismo acostumbró a la población a la pasividad política y a la mentalidad de que todo depende de la autoridad. La sociedad civil pone poco de su parte para solucionar los problemas sociales y sigue pensando que todo depende de tener buenos políticos, como si éstos cayeran del cielo o surgieran por generación espontánea. Tampoco es congruente exigir que nuestros políticos sean intachables e inmaculados cuando muchos ciudadanos que tienen la oportunidad de hacer trampas en su beneficio las hacen. El mayor fracaso de esta democracia es no haber educado a la ciudadanía para la participación, el compromiso y el deber cívico.

Tener cultura política y ser ciudadano implica tener honradez fiscal, ser intransigente ante la picaresca y el fraude, no echar la culpa de todo al gobierno o a la autoridad de turno. La corrupción requiere complicidad. No hay políticos corruptos sin empresarios que corrompen, sin funcionarios que hacen dejación de su responsabilidad, sin vecinos que votan a corruptos, sin medios de comunicación comprados. Hemos heredado del franquismo la aceptación de que ejercer cargos implica siempre favorecer a los tuyos, nepotismo, corruptelas; y, al mismo tiempo, el rechazo de la política, la estigmatización del debate político, la desconfianza hacia los partidos políticos, la crítica irresponsable de la barra del bar. Por eso, por falta de cultura política y por cinismo, ha calado tan fácilmente el mantra lanzado por los corruptos de que los políticos «son todos iguales». Esta idea, además de ser falsa —pues hay muchos más políticos honrados—, pretende igualar por abajo y

favorece la aceptación o resignación hacia lo que se ve inevitable y, por consiguiente, crea unos márgenes de tolerancia con los corruptos inadmisibles en democracia.

No hay democracia que resista sin responsabilidad ciudadana, sin responsabilidad personal del conjunto de la ciudadanía, sin compromiso por lo común, sin una valoración positiva de la política como forma de defender los bienes comunes con eficacia y de resolver pacíficamente los conflictos de intereses de parte. No hay democracia sin demócratas, es decir, sin ciudadanos dispuestos a participar y a comprometerse en el aprendizaje del autogobierno, sin ciudadanos que conciben lo común por encima de los intereses particulares y que defienden los servicios públicos por el bien de la comunidad. Si falta esta cultura política, es más difícil combatir la corrupción, y triunfan la picaresca, el cinismo y el pasotismo político, y abunda la crítica mordaz, pero inocua al ser políticamente ineficaz. Si falta cultura política, se fomenta el descrédito de la política y de quienes se dedican a ella.

Por otra parte, los políticos practican un tipo de política muy retórica, enfocada a la conquista de la opinión pública en el plano mediático y atenta a los estímulos que proceden de arriba (televisión, dirigentes, partidos), descuidando cada vez más lo que sucede alrededor, los problemas reales de la vida. No se dirigen al ciudadano como un adulto responsable, sino como un votante-espectador. El debate político se ha contaminado por el marketing de campaña, en el que los eslóganes se imponen a los argumentos y las políticas reales quedan arrumbadas en la maraña de acusaciones y el frenesí de insultos. Las posturas políticas, las maniobras tácticas, las proclamaciones altisonantes, todo aquello que se hace para ganar electorado emocionalmente (politics, en la terminología anglosajona) oculta o incluso barre las propuestas y las decisiones que se adoptan para resolver los problemas de una sociedad (policies). La consecuencia es que no se valoran los argumentos y las razones, sino que lanzan insultos y alimentan la indignación, la ira y el resentimiento.

A los medios de comunicación, muy polarizados en España, también les interesa más la bronca, la espiral de expresiones desmedidas, lo negativo de la vida política, y no informan de las políticas

destinadas a resolver los problemas reales de la gente, esas políticas que son siempre complejas, matizadas, no polarizadas y exigen propuestas elaboradas, reflexionadas, argumentadas y evaluadas. De ese modo, los políticos ofensivos y pendencieros y los medios de comunicación sin escrúpulos se alimentan recíprocamente, socavando la cultura política.

Ausencia de políticas de la memoria

Los gobiernos tampoco supieron crear una pedagogía de nuestra historia. Un sistema democrático sano educa a sus jóvenes en el conocimiento de su pasado reciente para dotarlos de las claves con las que interpretar la sociedad actual. Pero España no ha hecho una gestión pública de su pasado traumático, no ha desarrollado un proceso de articulación de la memoria histórica paralelo a la construcción de la identidad democrática. La prioridad en 1978 fue iniciar la convivencia pacífica y sentar las bases de un Estado democrático. Mucho antes, con la propuesta de «reconciliación nacional» hecha por el PCE en 1956, la oposición antifranquista había decidido que la Guerra Civil y sus terribles consecuencias no serían motivo de confrontación política y orillaron el pasado en aras del presente y del futuro de los hijos. No fue un «pacto de silencio» sobre el pasado o un «pacto del olvido», como a veces se ha dicho de forma superficial y sesgada —porque, como ha verificado Paloma Aguilar (*Memoria y olvido de la Guerra Civil española*, 1996), la presencia de la memoria de la guerra durante la Transición fue abrumadora y se publicó mucho de ella esos años—, sino que primó la voluntad de no instrumentalizar políticamente el pasado. Ni la oposición antifranquista ni los reformistas del régimen tenían el menor interés en atender a ese pasado, los más veteranos por temor a que se revisaran sus acciones y los más jóvenes porque eran conscientes de estar desalojando —quizá traicionando— a sus antecesores, tanto los camisas azules (Suárez o Martín Villa), como los socialistas que habían apartado a Llopi y a los exiliados. Esa voluntad suponía no asentar la legitimidad democrática en el antifascismo como en otros países europeos, ni tampoco en

la experiencia democrática republicana, sino en la superación del pasado y en la reconciliación.

La consecuencia fue la renuncia a acciones oficiales de restitución y reparación a las víctimas de los vencidos, a las que nunca nadie rindió homenaje alguno. Se prescindió de lugares de la memoria durante el proceso de democratización y no se hizo pedagogía histórica. La izquierda consideró entonces esa renuncia como aceptable en aras de lo que conseguía y por eso las políticas de la memoria no se abordaron desde el poder democrático hasta que no llegó una generación que no había vivido la Transición. Pasaron más de treinta años hasta que se aprobó la Ley 52/2007, de reparación histórica, y que no se llama de Memoria Histórica (ni la ley usa esta expresión más que para nombrar al «Centro Documental de la Memoria Histórica»). Atender las demandas de las víctimas no puede entenderse como un programa de parte o de partido, sino una cuestión moral y de dignidad democrática. Ciertamente no es posible una memoria común y aceptada por todos, porque cada familia vivió la Guerra Civil a su manera, desde su situación a menudo no elegida, con sus miedos y sus esperanzas, con sus filias y sus fobias. Es normal que uno no se reconozca en la memoria del otro. Otra cosa es la historia, es decir, el conocimiento lo más objetivo posible, con una reconstrucción sincera, metódica, documentada y contrastada de lo que sucedió, ajena a las lógicas interesadas y heredadas del pasado. Mucho se ha avanzado en ese conocimiento, pero aún hay pasos que dar y es deplorable el revisionismo que trata de legitimar el alzamiento en armas contra el gobierno constitucional, la dictadura y hasta los excesos represores del franquismo, por los errores cometidos por la República o los «crímenes de los rojos». Lo más pernicioso para la convivencia y para una verdadera integración pública de la memoria histórica es utilizar el pasado como arma arrojadiza y el colmo es acusar de hacerlo a quien sólo pide sacar a sus muertos de las cunetas para enterrarlos dignamente.

Durante cuarenta años los muertos de los vencedores de la Guerra tuvieron reconocimientos y privilegios, ocuparon los espacios públicos y los lugares de memoria, y numerosos mártires de la Iglesia católica han sido beatificados. La legitimidad del nuevo régimen procedía de su victoria en la santa cruzada de liberación, y

los guardianes de esa legitimidad eran sus muertos. Por ello, sus cadáveres fueron primero exhumados y, después, inhumados en ceremoniales públicos de masas; por ello, sus muertes fueron investigadas y juzgadas y se generó un enorme fondo documental conocido como Causa General; y por ello, sus nombres fueron inscritos en las paredes de las iglesias y sirvieron para denominar las calles de las ciudades y los pueblos. La exhumación de cadáveres no la han iniciado los rojos que no saben perdonar, sino que la empezó el franquismo con publicidad e impunidad total. Fue la dictadura de Franco la que llevó las cámaras para que todos los españoles viesen cómo se desenterraba a las víctimas de Paracuellos del Jarama, a José Antonio Primo de Rivera y a las muchas decenas de miles de españoles asesinados detrás de las líneas republicanas. Fue la dictadura la que puso únicamente los nombres de sus caídos en la placa del pueblo y eligió el día del fusilamiento de Primo de Rivera como la fecha conmemorativa de todos los caídos. El secuestro del dolor culminó en el Valle de los Caídos, el monumento de los vencedores, construido con el sudor y sangre de los vencidos, al que Franco trasladó cadáveres de republicanos asesinados sin el consentimiento de sus familias, apropiándose de los muertos y haciéndolos útiles para su dictadura. Para lo cual los desenterró primero y luego los volvió a inhumar bajo los símbolos en nombre de los cuales los mataron empezando por la ingente cruz.

La omnipresencia de los caídos de los vencedores contrasta con la invisibilidad pública de los miles y miles de republicanos asesinados sin registrar, que no han tenido tumbas conocidas ni placas conmemorativas. Con su desaparición física y documental, esa política de memoricidio pretendía acabar con todo su rastro, incluida su memoria. Las familias andan buscando sus restos todavía y sigue siendo una tarea prioritaria rescatar del olvido y de las fosas a todas esas víctimas sin registrar o en paradero desconocido. Es una cuestión de dignidad, más allá del debate historiográfico o de las ideologías políticas. Desde el año 2000 se han abierto 740 enterramientos para recuperar los restos óseos de más de 9.000 personas. Pero el trabajo de las exhumaciones se ha hecho de modo demasiado privado, pues esta responsabilidad se ha delegado básicamente sobre el esfuerzo de las familias y las asociaciones, con escaso presupuesto público y con enorme indiferencia de las instituciones estatales.

Es desolador que la sociedad española haya cerrado tantos años los ojos ante la realidad de asesinatos, tortura y violación sistemática de los derechos humanos, que destruyó a familias enteras y sometió a la mitad de la población a una vida de terror, humillación y castigo. Y que algunos políticos hayan mostrado indiferencia y desprecio hacia las víctimas y hacia quienes quieren honrarlas. No entienden que no se trata de buscar revancha a estas alturas de la historia, sino de que los españoles sean capaces de mirar con libertad, conocimiento y piedad una experiencia tan traumática. Se trata de recordar para aprender, de recordar para hacer más fuerte la convivencia en paz. Las políticas públicas de la memoria son un ingrediente de las democracias fuertes que toman el pasado, por ignominioso e indeseable que haya sido, no como un lastre sino como una lección que hay que tener siempre presente. Es lamentable que esas políticas, gestionadas sin controversia en otros países, hayan suscitado el rechazo de quienes, acostumbrados a la impunidad del crimen cometido desde el poder y al olvido del sufrimiento de las víctimas, se niegan a reconocer los hechos y a reparar en lo posible la dignidad de los muertos, con la cínica excusa de que se quería sembrar la discordia y se ponía en peligro la reconciliación.

El recuerdo de la violencia franquista, ejercida inmisericordemente desde arriba, no debería producir incomodidad en quien ponga los derechos humanos y el respeto a las personas por encima de los enfrentamientos ideológicos. España no superará su peor pasado hasta que la derecha democrática no asuma el franquismo como algo traumático y condenable. El problema es que seguimos rodeados de miedos y mentiras, porque el rechazo del terror, de la dictadura y de las violaciones de los derechos humanos no ha formado parte de la construcción de nuestra cultura democrática y la memoria histórica sigue sin estar presente en museos o en la educación.

Estas acciones no forman parte de un programa de partido, ni deben estar en el debate político, sino que es una cuestión moral, de dignidad democrática y de la debida justicia retributiva. La justicia que necesitan las familias de las víctimas es una información veraz, la restitución del buen nombre, la entrega de los restos abandonados en las cunetas, la compensación por el daño infligido

durante tanto tiempo, incluso la anulación de los juicios, si eso supone una retribución moral. Otra cosa sería la justicia punitiva o penal, que no es posible por la ley de amnistía, no es realmente necesaria, sería más bien contraproducente y no tiene sentido más de cuarenta años después.

Tan necesario como enterrar debidamente a los asesinados por el franquismo es sacar del Valle de los Caídos a las víctimas robadas sin conocimiento de las familias y sacar de allí a Franco. Hay un acuerdo del Congreso y un informe de especialistas de la última etapa del Gobierno de Rodríguez Zapatero. De modo que no cabe debate político, porque es inconcebible que en un país democrático tenga una tumba con honores en un monumento nacional un dictador, y un dictador sangriento que da un golpe de Estado, monta una larga guerra y una posguerra vengativa. Es un problema irresuelto que tiene la democracia y si los resultados electorales del 28 de abril permitieran paralizar la aplicación de la ley de reparación histórica o impedir la salida de Franco del Valle de los Caídos, la democracia española sufriría un grave daño.

Indefinición y rechazo del modelo territorial

En la organización del modelo territorial la Constitución incorporó dos realidades distintas: por una parte, reconoció la existencia de diferencias nacionales con raíces históricas y culturales y le dio valor institucional y jurídico mediante el término nacionalidades, la inclusión de los derechos forales y la constitucionalización de las diferentes lenguas; por otra parte, abrió un procedimiento para crear nuevas realidades jurídicas e institucionales autónomas para el resto del territorio.

Pero el título VIII de la Constitución que desarrolla ese diseño territorial está lleno de ambigüedades y tenía un carácter provisional, pues había un proceso sin definir el final. Cuando se aprobó no se sabía el número total de Comunidades Autónomas, que resultó superior al previsible, más aún al desmembrarse provincias como La Rioja, Cantabria o Murcia. Al ser un sistema

abierto, se han producido dos efectos nocivos:

1. Las competencias no estaban definidas en el texto constitucional, se han reclamado muchas veces por no ser menos que los demás y se han ido concediendo de modo desordenado e incoherente a veces.

2. El Tribunal Constitucional se ha convertido en una pieza clave sobre la que pivota el funcionamiento del modelo autonómico, en un actor determinante y hasta en un indeseado protagonista del conflicto territorial, con el riesgo de desnaturalizar y afectar la posición neutral del juez de la constitucionalidad.

Puesto que todo el territorio se integró en Comunidades Autónomas, el Estado autonómico es un modelo equiparable a un Estado Federal. Pero con dos defectos:

- El reparto competencial se ha ido modificando por mayorías coyunturales, en función de los apoyos necesarios para gobernar, debilitando la capacidad de los poderes centrales para garantizar la igualdad de derechos de todos los españoles.
- No se contemplan mecanismos federales de cooperación. Sobre la marcha se inventaron las comisiones interterritoriales, la Conferencia de Presidentes o la Comisión General de Comunidades Autónomas en el Senado. Pero faltan cauces eficaces para canalizar la participación del poder territorial en la conformación de las políticas generales de España.

Por añadidura, se ha mantenido la perversa identificación de Madrid con el Estado. A ello han contribuido el centralismo de las instituciones y la negativa de los partidos nacionalistas a entrar en el Gobierno de España. En cuanto al primero, habría sido positivo descentralizar las instituciones del Estado llevando las sedes a

diferentes Comunidades Autónomas. Por ejemplo, el Senado podría haberse instalado en Cataluña, y el Tribunal Constitucional, el Tribunal de Cuentas, el Defensor del Pueblo u otros organismos en otras Comunidades, para visualizar así que el Estado no es Madrid. Pero la mentalidad centralista y la comodidad de los altos funcionarios impidieron que fueran tomadas en serio esas propuestas cuando se hicieron. En cuanto a la segunda, los diversos intentos de Felipe González de integrar como ministro del Gobierno de España al portavoz de Minoría Catalana en el Congreso, Miquel Roca, se toparon con el veto de Pujol, consciente de que ese paso suponía una integración real de Cataluña en España e iba en sentido contrario a su proyecto nacionalista.

Los nacionalistas vascos y catalanes siempre vieron con antipatía la generalización del autogobierno, que ponía a Cataluña y al País Vasco en plano de igualdad y diluía su singularidad nacional, porque habían condicionado su aceptación de la Constitución al mantenimiento de esa diferencia. El desarrollo autonómico alcanzado hacia mitad de la década de los noventa, la definición de Canarias y Aragón como «nacionalidades» en la reforma de sus respectivos estatutos y la radical oposición del Gobierno de José María Aznar a la Ley de Política Lingüística aprobada por el Parlamento de Cataluña en enero de 1998, desembocaron en la «Declaración de Barcelona», elaborada y firmada por Convergencia i Unió, el Partido Nacionalista Vasco y el Bloque Nacionalista Galego, en la que estas tres fuerzas nacionalistas consideraban que se había hecho una lectura restrictiva de los Estatutos de Cataluña, País Vasco y Galicia, denunciaban que se había anulado intencionadamente la distinción entre nacionalidades y regiones, defendían los «derechos nacionales» de sus respectivos territorios y concluían que el Estado de las Autonomías estaba agotado. Por ello, demandaban el reconocimiento explícito y efectivo de esa plurinacionalidad y ofrecían emprender una reestructuración del Estado para «configurar un Estado plurinacional de tipo confederal».

El mismo año el PNV, EA y EB suscribieron el Pacto de Lizarra con Herri Batasuna, en el que se proponía una negociación sin condiciones, sin límites y sin exclusiones, en ausencia permanente de violencia. Esta iniciativa trajo una tregua indefinida de ETA, que

duró catorce meses, pero abrió una profunda herida entre nacionalistas y constitucionalistas. La estrategia soberanista, impulsada por Arzalluz, culminó con el llamado Plan Ibarretxe, un proyecto de Estatuto de Autonomía que materializaba el derecho de autodeterminación: «el ejercicio del derecho del pueblo vasco a decidir su propio futuro». Iniciada su tramitación en 2001, el Parlamento vasco lo aprobó en 2004, el Congreso de los Diputados lo rechazó en 2005 y en el PNV se impuso la estrategia del pragmatismo del tándem formado por Josu Jon Imaz e Iñigo Urkullu, que había ganado la batalla a la dirección del PNV frente a Joseba Egibar, el candidato de Arzalluz y representante de la línea más soberanista.

En cambio, la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, emprendida en 2004 y aprobada en 2006, no fue una iniciativa del nacionalismo, ni de CiU, cogidos a contrapié, sino de un gobierno presidido por un socialista y apoyado por el presidente del gobierno español también socialista. Fue un grave error, porque dentro de la actual Constitución no se puede aumentar el poder político por vía estatutaria y se quiso obviar la reforma de la Constitución, inviable al no contar con apoyo del principal partido de la oposición en aquel momento. A pesar de que las Cortes Generales lo modificaron ampliamente, desató una brutal campaña anticatalana del PP por toda España y desembocó en la tardía sentencia del Tribunal Constitucional, que derogó 14 artículos e interpretó los aspectos más sensibles del catalanismo en sentido contrario a la voluntad estatutaria. Esta sentencia, contraria a un Estatuto aprobado por las 4/5 partes del Parlamento catalán, por la mayoría absoluta de las Cortes Generales y por un 73,9% de los votos en referéndum (a pesar de que Esquerra propugnó el no), cerró toda posibilidad de reconocimiento de la nación catalana dentro del ordenamiento constitucional español y convenció a los partidos nacionalistas de que Cataluña no cabe en España.

La aprobación por el Parlamento catalán de sucesivas leyes inconstitucionales, la declarada desobediencia a las consiguientes declaraciones de inconstitucionalidad y el abuso de la exigua mayoría nacionalista en la cámara autonómica desembocaron en 2017 en la disparatada proclamación de una república catalana independiente, ante la que el Estado español no tuvo otro remedio

que aplicar el artículo 155 de la Constitución en defensa de la legalidad. Y los autores de tales acciones se han visto sometidos a la obligatoria respuesta judicial. La democracia tiene como principio rector que hay derechos fundamentales que son demasiado importantes como para ser decididos por mayoría simple y establece unos mecanismos legales mucho más exigentes para su reforma, codificándolos directamente en la Constitución, a fin de garantizar que no se utilice una mayoría coyuntural para limitar los derechos que hacen posible su funcionamiento. Los dirigentes secesionistas decidieron por mayoría simple y de forma unilateral qué derechos fundamentales merecían ser respetados por las autoridades autonómicas y cuáles no. Al aprobar la ley de desconexión y la ley de referéndum, se arrogaron la facultad de decidir si los habitantes de Cataluña gozaban de la protección de todo el ordenamiento jurídico derivado de la Constitución española o si los expulsaban de estas protecciones, forzándolos a formar parte de otro Estado.

En nuestro sistema constitucional ninguna opción ideológica está vedada, con la única condición de que se sigan los procedimientos establecidos constitucionalmente. El Tribunal Constitucional ha enfatizado que nuestra Constitución, «a diferencia de la francesa o la alemana, no excluye de la posibilidad de reforma ninguno de sus preceptos ni somete el poder de revisión constitucional a más límites expresos que los estrictamente formales y de procedimiento» (STC 48/2003). Por tanto, la opción independentista puede ser intentada por las vías legales si logra los apoyos necesarios, y la formidable dificultad de ese empeño no justifica saltarse la Constitución. Pero en esta grave crisis constitucional también tienen su parte no pequeña de responsabilidad los sucesivos gobiernos españoles que mostraron una enorme displicencia, ceguera e incompetencia para anticipar y reconducir políticamente la crisis que se venía gestando, y los partidos políticos que han hecho alarde de un oportunismo suicida y han azuzado la fobia anticatalana. El avance del procés no se habría producido si el Estado español no hubiera aceptado verse expulsado física y simbólicamente de una parte esencial de su territorio. Hay quien dice que España se fue de Cataluña mucho antes de que Cataluña intentara irse de España.

El independentismo catalán ha fracasado en su quimera de instaurar

unilateralmente la independencia. Pero ha desestabilizado poderosamente la política española. Ya en la segunda mitad de la década de los noventa el Partido Popular empezó a reivindicar una versión tergiversada del «patriotismo constitucional», propuesto por Habermas, que pronto dio paso a la recuperación del nacionalismo español más esencialista. Hoy ese partido, dejando atrás el tono más moderado de Rajoy, y en abierta competición con la renacida extrema derecha y con Ciudadanos (partido surgido del combate contra el nacionalismo catalán), mantiene un discurso nacionalista español que tiene una única forma de entender la vertebración de toda España y tiende a imponer una monoidentidad nacional. Albert Rivera a su vez vuelve a hablar de «españoles de bien», una expresión que evoca la división entre los «buenos y los malos españoles» de nefasto recuerdo. Y las tres derechas al unísono tocan trompetas como si quisieran derribar lo que consideran murallas levantadas por las autonomías y llaman a recentralizar competencias.

Fracaso del momento reformista

La generación de la Transición logró que hubiera elecciones y libertades, pero implantó una democracia sin raíces, que había que enriquecer y fortalecer. Durante la década de los años 1990, pasados ya quince años desde la aprobación de la Constitución, problemas como la colonización de las instituciones, el enclaustramiento de los partidos políticos, la profesionalización de la actividad política, la indefinición del modelo autonómico, la oscura financiación de los partidos políticos o la corrupción en los contratos públicos, hacían necesario a todas luces reformas institucionales y de la propia Constitución. Había llegado el momento y no faltaron propuestas. Entonces se creó la Comisión General de las Comunidades Autónomas en el Senado y durante 1995 en la Comisión para la reforma de la Constitución de esa misma Cámara comparecieron los ponentes de la Constitución de 1978, los presidentes de las Comunidades Autónomas y expertos constitucionalistas. También en esos años 1990 aparecieron las

primeras propuestas para democratizar los partidos políticos, reformar su financiación y atajar la corrupción.

Pero ese momento reformista se truncó por la deserción de la generación siguiente a la de la Transición y la crispación que introdujo José María Aznar en la dinámica política. Desde entonces ha sido imposible cualquier reforma.

Llegó a la madurez una generación que disfrutaba de la democracia sin hacerse cargo cabalmente de ella. Esa generación intermedia entre la que hizo la Transición y la que se movilizó en el 15M se benefició gratis del crecimiento económico y del Estado de bienestar que trajo la democracia. En unos años caracterizados por un gran individualismo y apoliticismo, esta generación se desentendió mayoritariamente de la política por comodidad o por desprecio. A ellos les iba bien y dejaron que gobernaran los privatizadores de los bienes públicos y se beneficiaran sus amigos, muchos de ellos sentenciados por delitos de corrupción (Rato, Zaplana, Camps, Villalonga, Blesa, Francisco González). Veinte o veinticinco años después los problemas de entonces siguen ahí, pero engrandecidos. Hizo falta que llegara la crisis económica y explotara la corrupción, para que otra generación, la del 15M, volviera a tomarse en serio la democracia y entendiera la actividad política como representación y servicio y no como una salida profesional, cuando no un modo de enriquecerse.

Por otro lado, el PP de Aznar, después de perder las elecciones de 1993, decidió abanderar la estrategia de la crispación con la resurrección de los GAL y el «váyase Sr. González». Aznar enterró el consenso por blando, quebró el espíritu de la Transición y cambió la oposición al adversario por la estrategia amigo-enemigo, que no persigue la victoria sobre el adversario, sino la liquidación del enemigo. Y lo hizo mediante una conspiración política, financiera y mediática de muy alto calado, consistente en una campaña de intoxicación informativa, con la ayuda de personajes como el periodista sin escrúpulos Pedro Jota Ramírez, el banquero delincuente Mario Conde o espías renegados como Perote. Tres famosos periodistas, Luis María Ansón (en una entrevista que publicó la revista Tiempo el 23F de 1998), Pablo Sebastián y Luis del Olmo (más tarde) reconocieron que el 13 de agosto de 1993

tuvo lugar en Marbella una reunión a la que asistieron también, entre otros, Pedro J. Ramírez, José Luis Balbín, Manuel Martín Ferrand, Antonio Burgos, Antonio Herrero, José Luis Gutiérrez, Julio Cerón, José María García y Federico Jiménez Losantos, con el objetivo formal de fundar la Asociación de Escritores y Periodistas Independientes (AEPI), pero con el objetivo real de desalojar «como fuera» a Felipe González de la Presidencia del Gobierno. La AEPI, pronto conocida como «El sindicato del crimen», obtuvo sus frutos en la dimisión del vicepresidente Narcís Serra y utilizó la antigua guerra sucia de los GAL contra Felipe González hasta lograr su derrota en 1996.

A partir de ahí se impuso el patriotismo de partido, las acusaciones del «y tú más»; la mentira como estrategia del poder en el caso de la guerra de Irak, de la autoría de los atentados del 11M o del accidente del YAK-42; el uso partidista del terrorismo y de las víctimas, que le llevó a Rajoy a espetar a Zapatero, el presidente con el que ETA dejó de matar: «Usted ha traicionado a los muertos».

Polarización y desprecio de los acuerdos transversales

La llegada de Pablo Casado a la presidencia del PP ha significado el regreso de la retórica de Aznar, con más visceralidad incluso, pues ha acusado reiteradamente a Pedro Sánchez de ser un presidente ilegítimo, partícipe y responsable de un golpe de Estado, de haber cometido «alta traición» y de que «nadie hizo tanto daño a España nunca en tan poco tiempo». Pero Rivera, el líder de Ciudadanos, que supuestamente había dado el salto de la política catalana a la española para aportar moderación y regeneración democrática, rivaliza con él en tildar de «okupa» al presidente del Gobierno de España, en descalificar sin escrúpulos a todos sus adversarios y en despertar los peores instintos de una sociedad soliviantada por el nihilismo de los independentistas. Es desolador tener que recordar que Sánchez llegó a la Moncloa de forma constitucional y no ha hecho ninguna concesión inconstitucional a las pretensiones de los independentistas, que el artículo 155 de la Constitución no se puede

aplicar si la Generalitat no incumple la Constitución o actúa atentando gravemente contra España, que no se puede decidir sobre un indulto antes de que se haya pedido y mucho menos antes incluso de que haya siquiera sentencia, y tantas otras cosas que constituyen el catón de la democracia. Falta lealtad institucional y en esas condiciones es imposible llegar a los acuerdos transversales imprescindibles para el fortalecimiento de las instituciones, el afianzamiento de los comportamientos democráticos y las reformas de Estado necesarias. Porque el objetivo de los nuevos dirigentes políticos ya no es aplicar una política, sino tomar el poder como fin en sí mismo. Entienden la batalla política como la codicia y el usufructo del poder y han olvidado la otra dimensión de la política y del ejercicio del poder, el sumar voluntades para conseguir fines colectivos.

La reivindicación de una mejor representación política que hicieron las plazas del 15M consiguió acabar con el bipartidismo, pero la actual fragmentación no ha facilitado la transversalidad, sino que ha traído la batalla por la hegemonía dentro de cada uno de los dos campos ideológicos anteriores y esa competencia dentro de cada bloque ha fomentado el frentismo. La esperanza de que Ciudadanos jugara el papel de ser el partido bisagra la frustró Podemos, que no permitió un gobierno PSOE-Ciudadanos en febrero de 2016. Y la han enterrado ahora ellos mismos, porque han decidido competir por lograr el primer puesto dentro del bloque de derechas con mensajes gruesos y frontales contra el PSOE. Creíamos que el mayor beneficio del pluripartidismo era facilitar que se dieran combinaciones transversales que permitieran consensos duraderos al necesitarse dos o más partidos para gobernar. Pero la realidad es el abandono del espacio de centro y una mayor polarización, que disuade a los reflexivos, inhibe a los tolerantes, contamina a los rivales, enfanga el debate político y debilita la democracia.

El pasado 20 de noviembre, el diputado Joan Tardà afirmó desde la tribuna del Congreso que cada vez que un diputado de Ciudadanos llamase golpistas a los independentistas él respondería llamándolos fascistas. Las dos acusaciones son desmedidas y tan graves que deben ser motivo de preocupación y consternación. El insulto personal y la descalificación del adversario es un tipo de estrategia política que proviene de la era neocón, la practicó con éxito Newt

Gingrich y ha encumbrado a Trump. Es la actualización y personalización de las Retóricas de la intransigencia que describió Albert O. Hirschman y que consisten en denunciar la perversidad, la futilidad y el riesgo de las ideas de los rivales políticos, así como el ansia de poder que les ciega. Cuando las críticas no persiguen rectificación de las decisiones, ni pretenden formular propuestas alternativas, sino que se dirigen personalmente contra el rival, al que se le ve como un enemigo con el que hay que acabar como sea, se está cuestionando la propia democracia. Cuando ya no se debate quién puede hacerlo mejor, sino que se sataniza al adversario, no se le reconoce siquiera el estatus de contrincante o competidor político y se desea excluirlo incluso del marco del juego político, se está andando el camino más rápido para acabar con el pluralismo político y con la democracia. La negación de legitimidad a los oponentes es una de las cuatro señales que J. J. Linz estableció para determinar el carácter autoritario de un líder en La quiebra de las democracias. Y en Cómo mueren las democracias, Steven Levitsky y Daniel Ziblatt señalan que los líderes deben practicar la tolerancia mutua y la autocontención institucional para proteger a una democracia de reveses autoritarios. Los actores políticos tienen que tolerarse, respetar a sus rivales y considerarlos tan patriotas, constitucionalistas y decentes como ellos.

La Transición española fue posible gracias a políticos que desistieron de percibir a sus rivales como enemigos y aceptaron acordar y competir democráticamente con ellos. Y la Constitución del 78 logró romper con las constituciones «de partido», vinculadas a una ideología concreta, y se erigió como una Constitución de todos y de nadie, pero para todos. Hoy, en cambio, Casado excluye expresamente a los socialistas de la convocatoria a una «cumbre constitucionalista» y Rivera no se cansa de decretar la expulsión de los socialistas del terreno del juego del constitucionalismo con el argumento de que han llegado a acuerdos con «comunistas», «separatistas» y «filoetarras» que quieren romper España. Semejante instrumentalización de la Constitución con fines partidistas y afán excluyente de quien promueve el diálogo con quien piensa distinto es lo más contrario a la propia Constitución. Porque su razón de ser es justamente el erigirse en el amparo y garantía de todas las opciones, incluidas aquellas que pretendan su revisión siempre que acepten llevarla a cabo por el procedimiento previsto para ello. La

Constitución dibuja las condiciones previas, las condiciones de posibilidad, del juego político como tal, y nada la violenta más que el usarla en la lucha diaria de la política partidista y esgrimirla como argumento electoral.

Colonización partidista de las instituciones y de la Administración Pública

La solidez de un régimen político está en que la ciudadanía confíe en las instituciones del Estado. En estas décadas, esa confianza ha disminuido y ha crecido la idea de que el poder público se ejerce para beneficio privado o de parte. Un ejemplo es la parcialidad de la Mesa del Congreso, que de ser un órgano arbitral y neutral se ha convertido en un instrumento de lucha partidista sin cuartel, que en la última legislatura primero vetó la tramitación de 45 de las 58 proposiciones de ley que había presentado la oposición al Gobierno de Rajoy y, luego, bloqueó a la mayoría parlamentaria del Gobierno Sánchez impidiendo la tramitación de enmiendas o ampliando sucesivamente los plazos de casi medio centenar de proyectos de ley que quedaron estancados hasta decaer al disolverse las Cortes. Se ha convertido en normal que no se permita debatir, enmendar y votar los proyectos. Esto era impensable cuando presidían Álvarez de Miranda, Gregorio Peces Barba, Félix Pons o Manuel Marín, que acababan teniendo problemas con su propio partido.

En estos cuarenta años se ha retrocedido en la separación de poderes y en la ocupación y politización de las instituciones. Los ciudadanos perciben que los partidos políticos se dedican a controlar todas las instituciones públicas, conformando un único conglomerado de poder, que acaba con la separación de poderes, con la neutralidad de los órganos supervisores y con la imparcialidad del Poder Judicial.

Si nos fijamos en el Tribunal Constitucional, el primer problema es la tendencia de los partidos políticos a trasladarle asuntos que la política tendría que haber resuelto, como si el Tribunal fuera la

última instancia política que cierra con sus sentencias los debates políticos, en vez de ser el árbitro de constitucionalidad de las decisiones políticas. Esta desviación de su función ha dado más relieve político a su composición y ha fomentado que las mayorías políticas no sólo han venido determinando la composición del mismo, sino que en demasiados casos se ha nombrado a militantes de partido y a candidatos que tenían claras contraindicaciones a la luz de cualquier examen de idoneidad. Poco queda de la imparcialidad que se suponía cuando el Tribunal era presidido por juristas independientes y prestigiosos, como García Pelayo o Tomás y Valiente. Los miembros de este Tribunal tendrían que ser elegidos individualmente y no por tercios como ahora —porque eso estimula que los partidos políticos negocien los nombres en paquetes de afinidad ideológica— y los candidatos deberían ser sometidos a un exigente examen previo de idoneidad y prestigio.

También había más independencia en el Consejo de Estado, cuando lo presidió Antonio Hernández Gil (1982-1985), que había presidido las Cortes Constituyentes, o Francisco Rubio Llorente (2004-2012), catedrático y letrado de la Comisión constitucional de 1978, que en la última década. Los partidos han colonizado también los órganos regulatorios y los organismos e instituciones por los que deberían ser controlados y que se han establecido precisamente para impedir las veleidades y arbitrariedades del poder de turno.

Por otro lado, España, en términos comparativos, tiene menos diputados que los demás países europeos y es donde menos cobran los diputados y los ministros. Pero destaca por los numerosos nombramientos de libre designación y por el elevado número de cargos en organismos públicos, lo que resta eficacia a la Administración Pública, la desprofesionaliza y la politiza. Los entes públicos que en otras naciones son autónomos y, a la vez, responsables de sus acciones, aquí hacen lo que el gobierno salido de las urnas les dicta. En todos los ámbitos de la Administración aparecen agencias o empresas, que usurpan y privatizan sin garantías legales las funciones propias de la administración, y se multiplican los asesores y personal de confianza, colocados gracias al favor clientelar, que ejercen labores de comisariado político.

La colonización partidista se extiende a los aproximadamente

quinientos organismos autónomos que ejercen servicios públicos, desde Correos hasta Agencias, Centros, Consorcios, Fondos, Fundaciones, Gerencias, Institutos o Sociedades estatales de todo tipo. No pocos de sus directivos, que cobran más que los ministros, son removidos cuando cambia el gobierno. Un ejemplo es el CIS, que ha tenido en los últimos diez años cinco presidentes, seis directores de investigación, cinco directores del banco de datos, tres secretarios generales y tres directores de publicaciones. Y sólo una de las 17 personas que han pasado últimamente por la dirección de sus cuatro departamentos trabajaba antes en la casa. Esa movilidad es perjudicial para su tarea y desanima a los empleados e investigadores.

Financiación de los ayuntamientos y de los partidos políticos

El origen de la corrupción está en gran medida en que no se resolvió desde el principio el problema de la financiación de los ayuntamientos y de los partidos políticos.

La participación de los municipios en los ingresos del Estado es muy inferior a la que necesitan para atender sus competencias y los servicios que prestan. Al inicio de la democracia, se pensaba en un reparto de los presupuestos en tres tercios iguales entre Administración General del Estado, Comunidad Autónoma y Administración Local, pero ésta apenas llega al 13%. A los ayuntamientos se les negó otras fuentes de financiación y se les empujó a financiarse a través del suelo, dándoles todas las facilidades para recalificar y hacer convenios urbanísticos. La insuficiencia de la financiación municipal y la decisión de que la financiación municipal dependiera del desarrollo de un laxo modelo urbanístico es una de las principales causas institucionales de las prácticas corruptas por las que hay miles de concejales y alcaldes procesados en España.

A ello hay que añadir que en 1992 se modificó la ley y se inició la

provisión mediante libre designación de puestos de trabajo reservados a funcionarios de la Administración Local con habilitación de carácter nacional, como secretario, interventor o tesorero de las diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares, de los ayuntamientos de capitales de comunidad autónoma o de provincia y de municipios con población superior a cien mil habitantes. Esta medida ha permitido nombrar a funcionarios seleccionados por la fidelidad y sumisión antes que por la profesionalidad y ha coartado la labor de dichos funcionarios ya que dependen orgánica, económica y funcionalmente de las respectivas alcaldías, es decir, del órgano al que se tiene que controlar. Por tanto, se han pervertido los sistemas de control, ya que quien controla es nombrado y cesado libremente por el controlado.

Por otra parte, la financiación de partidos políticos se caracteriza en nuestro país por el predominio de la financiación pública frente a las cuotas de sus miembros, el recurso intensivo al endeudamiento bancario, la deficiente supervisión de las fuentes privadas de ingresos, la existencia de un ineficaz sistema de control sobre las prácticas de obtención paralela e ilegal de recursos y, en general, la ausencia de un marco legal y sancionador adecuado de la financiación ilegal.

España es el país de Europa donde los partidos tienen mayor dependencia financiera del Estado y menor de las cuotas de la militancia. Esta financiación pública de los partidos es la consolidación del modelo introducido en la normativa tardofranquista sobre asociaciones políticas. En segundo lugar, las contribuciones empresariales a los partidos, o donaciones, implican establecer relaciones estrechas y conducen a decisiones políticas en favor de esas empresas, que son tremendamente perjudiciales para los ciudadanos, al acometer proyectos sin viabilidad económica (aeropuertos sin vuelos, las autopistas radiales que han tenido que ser rescatadas, la Ciudad de la Justicia de Madrid, y tantos otros), y al patrimonializar los servicios públicos para extraer rentas empresariales y comisiones para el partido. El problema de la financiación privada es que las políticas públicas se condicionan a favor de los intereses de quien dona dinero a los partidos, que, además, se canaliza de manera ilegal.

Los partidos españoles arrastran dinámicas patológicas de financiación y sus modelos organizativos han reflejado estas prácticas de obtención de recursos, creando aparatos idóneos para mantenerlas y adoptando estructuras de funcionamiento interno en las que el cumplimiento estatutario y legal queda en segundo plano. Un magnífico análisis de las causas estructurales de la corrupción es el libro de Javier Pradera, escrito en 1994, que permaneció inédito veinte años, *Corrupción y política*. Los costes de la democracia (2014). Si a la colonización de las instituciones añadimos la corrupción, parece evidente que uno de los fallos más importantes de la democracia española ha sido no proteger a los partidos de sí mismos y de sus prácticas perversas.

Judicialización de la política y politización de la justicia

En España los políticos no dimiten por sus actos hasta que no son sometidos a procesos penales. No asumen su responsabilidad política y la confunden con la responsabilidad penal. En el ámbito del Derecho penal es esencial y fundamental la presunción de inocencia de toda persona. Sin embargo, en el de la política democrática es justo lo contrario. Ésta se asienta en el principio de desconfianza hacia los gobernantes. Puesto que tienden a abusar de su poder, los representantes de los ciudadanos son considerados por éstos siempre presuntamente culpables de los actos que se les imputan y han de poder responder de ellos en todo momento. Por eso están sometidos a controles y se les critica duramente sin las garantías del proceso penal. Porque la sanción que se les impone es exclusivamente política, no es una pena de prisión o inhabilitación.

En España la responsabilidad de los políticos ha dejado de ser de naturaleza política (rendición de cuentas política por los actos realizados) para ser exclusivamente jurídico-judicial (rendición de cuentas ante los tribunales de justicia por la infracción de las normas penales reguladoras del comportamiento de cualquier ciudadano). Esta confusión entre dos procesos de control de

naturaleza radicalmente diferente —uno de naturaleza jurídica referido al orden penal y otro de naturaleza política respecto a los representados— produce efectos demoledores sobre el conjunto del sistema:

- Sustituye el juicio político democrático, según el cual el representante político tiene una responsabilidad ante sus representados, por el juicio jurídico penal, que deriva del sometimiento de todos los ciudadanos, gobernantes incluidos, a la Ley.
- Traslada el enfrentamiento y discusión política del Parlamento a los tribunales.
- Confunde una responsabilidad subjetiva, por culpa o dolo (la responsabilidad penal), con una objetiva que, además de culpa y dolo incluye, entre otras, la responsabilidad in vigilando, in organizando e in eligendo.
- Sustituye la sanción prevista para comportamientos políticos (la dimisión, la pérdida de confianza o el veredicto del electorado) por la sanción penal.
- Exige un mismo nivel de determinación y prueba para los actos políticos que para los hechos delictivos que requieren un convencimiento judicial de la culpabilidad.
- Confunde parámetros de juicio distintos: el ordenamiento penal incluye sólo las conductas que merecen la máxima reprobación por parte de la sociedad, mientras que la ética pública está vinculada a la eficacia, las consecuencias públicas, la confianza de los representados.
- Identifica de forma inaceptable inocencia política e inocencia penal. Y rebaja la exigencia política a los gobernantes al mismo nivel que al resto de los ciudadanos: el respeto al Código Penal.
- Trastoca la lógica temporal de exigencia de la responsabilidad. El tiempo de la responsabilidad política, en el calor del debate

político, en el Parlamento, ante los medios de comunicación y la opinión pública no coincide con el tiempo alargado de la responsabilidad penal, con las garantías procesales, acumulación de pruebas, la declaración de testigos, la posibilidad de recursos.

- Convierte al juez en el árbitro de la lucha política y sustituye al electorado y al Parlamento por los tribunales como jueces últimos del comportamiento político.

Por tanto, en la medida que se judicializa la política se acaba politizando la Justicia.

La judicialización de la política consiste en que los actores políticos instiguen la persecución judicial, de modo que la utilización de los procesos judiciales se convierte, entonces, en el eje de la estrategia política. La politización de la justicia se produce cuando la actuación judicial se interpreta como una función de control político, pues entonces los tribunales asumen funciones políticas y, al hacerlo, se convierten en actores políticos. Se politiza la justicia cuando sus integrantes actúan persiguiendo objetivos políticos y se integran en estrategias políticas, reemplazando los criterios de legalidad por los de oportunidad. Entonces lo judicial se transforma forzosamente en político. Y, por ello, los destinos y nombramientos de jueces y fiscales o la composición de los tribunales alcanzan relevancia política.

La finalidad del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) es garantizar la independencia de los jueces frente a los otros poderes del Estado. Pero no sólo la composición de este órgano de gobierno de los jueces se ha venido haciendo con criterios estrictamente partidistas, sino que sus miembros han mantenido luego una total dependencia de su adscripción partidista. El poder político dentro del órgano de gobierno de los jueces se ha utilizado también de manera descarada para nombrar a los magistrados del Tribunal Supremo y de la Audiencia Nacional, que son claves para el control jurisdiccional y penal de los actos ilegales e ilícitos de esos mismos políticos. Fue un escándalo el fracaso del último intento de renovar el Consejo del Poder Judicial en noviembre de 2018, con el acuerdo entre el PP y el PSOE para que lo presidiera el juez Manuel

Marchena. Un wasap del portavoz del PP en el Senado a los miembros de su Grupo afirmaba que así podrían seguir «controlando la Sala Segunda desde detrás [...] Ha sido una jugada estupenda que he vivido desde la primera línea», e hizo que Marchena renunciara a su «hipotética designación» como presidente del Supremo. El hecho desveló también que pactar el nombre del presidente antes de conocerse los nombres de los vocales del CGPJ, que son quienes tienen que elegirlo, implica que los vocales se comprometen previa y dócilmente a acatar la orden partidista de elegirlo.

Otras actuaciones recientes del Tribunal Supremo ahondaron en esa crisis de credibilidad del poder judicial, más atento a veces a consideraciones de los poderes económicos y sociales que al estricto sentido jurídico de sus sentencias. La lamentable gestión de la rectificación de la sentencia sobre el pago del impuesto de las hipotecas causó una profunda división en el seno del Tribunal y el mayor descrédito imaginable.

Independencia judicial y confianza ciudadana en la justicia constituyen un binomio que se ha ido descomponiendo en estos cuarenta años. El Informe de la Red Europea de Consejos Judiciales de junio 2017 reseña que España tiene la peor percepción de independencia por la propia judicatura. Y el último Informe Marcador de la Comisión Europea sobre la Justicia en 2018 coloca a España en el puesto 23 de los 28 Estados miembros en percepción de la independencia judicial por la ciudadanía. Los españoles estamos, pues, entre los europeos que menos confían en la justicia. El hecho de que la ciudadanía vea en los jueces una prolongación de otros poderes, cuando no una «casta» a la defensiva, separada de la realidad y ocupada de sus cosas, no es una simple cuestión de imagen, sino un problema de primera magnitud, porque la Justicia es la institución sobre la que descansa la garantía del Estado de derecho y sin el derecho a la tutela judicial efectiva los demás derechos pierden su red de seguridad.

Fractura social

Desde 2012, cuando España tenía más millones de parados y muchos de ellos terminaban la percepción del seguro de desempleo, se aplicaron unas políticas destinadas fundamentalmente a socializar las deudas de los bancos y a recortar el gasto social, con brutales consecuencias sobre la mayoría de la población. El incremento de la desigualdad y la reducción de la inversión pública en servicios públicos e infraestructuras hacen que los mecanismos de movilidad social sean cada vez más intransitables para la mayoría de la población y que la pobreza se haya instalado en la sociedad española afectando a personas y familias que cada vez ven más difícil salir de su situación. La precariedad, la falta de ingresos, la dificultad para acceder a lo más básico condiciona la vida de muchos vecinos y condena a la pobreza a numerosos ciudadanos desde que son niños. Y la transmisión intergeneracional dará lugar a nuevas generaciones que van a reproducir la pobreza y que cada vez van a tener más difícil salir de ella.

España vive una fractura social de gran envergadura, con una amplia población de clase media en desclasamiento, con altos niveles de pobreza infantil, con una acentuada desigualdad educativa, con millones de hogares en situación de pobreza energética, con una constante reducción salarial, con una insoportable precariedad en el trabajo y con pobres que cobran menos de lo necesario para sobrevivir. Estas situaciones de aislamiento, ausencia de participación, desmotivación y ruptura con la sociedad «normalizada» están cada vez más extendidas y conducen a la exclusión social.

Entre los muchos datos del empobrecimiento y debilidad de España hay dos que son muy elocuentes, porque dan la medida de la sangría provocada y alertan de la anemia que vamos a padecer si no se corrigen urgente y drásticamente: en los últimos diez años se han marchado del país 935.000, españoles, la mayoría jóvenes cualificados y en 2018 hubo menos nacimientos en España que en 1940, el año siguiente a la Guerra Civil.

El carácter estructural de la pobreza por su extensión y persistencia tiene su correlato político, porque alejan del sistema a una parte de la población que se ve privada de recursos básicos. A la vez, los más

desfavorecidos son abandonados por los partidos, porque mientras están en esa situación de desprotección se mantienen alejados de la política y no votan. No llegan al 50% los jóvenes menores de 25 años que votan hoy en España y los desempleados y quienes viven en la pobreza no acuden a las urnas por falta de alicientes. A ello hay que añadir que sólo vota un 5% de los casi dos millones de expatriados que tienen muy mermado el derecho al voto con el voto rogado. ¿Puede un sistema democrático mantener su cohesión y legitimidad en estas condiciones? El informe de la consultora 40dB para El País, «10 años de crisis. Valoraciones y cambios tras la crisis», publicado el 10 de noviembre de 2018, nos da una radiografía bastante exacta de cómo ha quedado la ciudadanía después de la crisis. La renuncia de los gobernantes de los últimos años a defender los intereses de la mayoría, amparados en el determinismo de las leyes económicas y el culto al interés privado, ha dejado a la ciudadanía a la intemperie y ha abierto una fractura social incalculable, que tiene efectos atroces en la pérdida de cohesión social y en el desapego ciudadano a las instituciones democráticas. En ese panorama de crisis social es fácil que prendan los populismos que buscan el enemigo en la inmigración o los nacionalismos nostálgicos de una identidad homogénea.

A ello hay que añadir la eclosión interminable de la corrupción. En paralelo al rescate bancario, se fue conociendo el saqueo de las Cajas de Ahorro, la estafa de las preferentes o el uso ilícito de las tarjetas black. En ese mismo tiempo han sido imputados por corrupción partidos políticos (PP, Convergència Democràtica y Unió Democràtica); numerosos presidentes de Comunidad Autónoma, como Cataluña (Pujol y Artur Mas), Andalucía (Chaves y Griñán), Madrid (Ignacio González y Cristina Cifuentes), Valencia (Zaplana, Camps), Murcia (Pedro Antonio Sánchez), Islas Baleares (Jaume Matas); gran parte del Gobierno de Aznar, desde su vicepresidente económico (Rato) hasta su portavoz (Zaplana). Una condena por corrupción acabó con el Gobierno de Rajoy y la corrupción alcanzó incluso a la Casa Real, primero en la persona de Urdangarín y salpicando luego al propio Juan Carlos I.

Esta crisis social e institucional es lo que ha llevado a poner en cuestión la Transición y a demandar que se abriera un proceso constituyente. La razón de fondo es la necesidad de rehacer un

nuevo pacto social, puesto que las élites económicas han roto el pacto social sobre el que se construyó el Estado de bienestar. Ése fue el motor del movimiento 15M y de la crítica al bipartidismo.

Retos

España ha cambiado vertiginosamente en esta última década y el marco institucional se resiente. En esta década hemos entrado en un nuevo ciclo político con la aparición pujante de nuevos partidos y líderes políticos sin experiencia de la Transición. Todos los dirigentes actuales son coetáneos de la Constitución (por orden de nacimiento: Sánchez, 1972; Abascal, 1976; Iglesias, 1978; Rivera, 1979; y Casado, 1981), y han llegado a la edad de la razón política ya en el siglo XXI. Se ha producido la abdicación de Juan Carlos I y se ha llegado a hablar de una «segunda transición». Pero conviene precisar. España es un país plenamente democrático, con instituciones desgastadas, pero legítimas, y no estamos ante un cambio de régimen, sino ante un cambio de ciclo político. Pero con el agravante de que en el nuevo ciclo son actores destacados los tres grupos que se consideran los perdedores de la Transición: el secesionismo vasco y catalán, la extrema izquierda republicana y el franquismo sociológico y nostálgico.

Reformar la Constitución

La mayoría de los problemas descritos en el capítulo anterior no se deben a fallos estructurales del sistema, ni tienen su raíz en la Constitución, sino que, en gran medida, se deben a una falta de aplicación coherente del texto y a unas prácticas políticas contrarias al espíritu constitucional.

No obstante, el hecho de que sea la mejor Constitución que hemos tenido no quiere decir que sea la mejor que podamos tener y con la experiencia política de estos cuarenta años sería lógico que se reformase. La extraordinaria resistencia a modificarla no es una

virtud de nuestra Constitución sino, al contrario, un defecto que afecta a su legitimidad democrática. Las Constituciones que han logrado perdurar más tienen dos características: haberse elaborado con un alto grado de consenso y haberse ido modificando para adaptarse a los nuevos requerimientos de la sociedad. La nuestra tiene la primera característica, pero aún no ha revalidado la segunda y es la Constitución con menos reformas de la Unión Europea.

En gran parte el inmovilismo constitucional español se debe a que el Partido Popular, heredero de Alianza Popular, ha cambiado su originaria indisposición contra la Constitución en una defensa a ultranza de la letra de la misma, que mata su espíritu. Pero también porque la sociedad española y los partidos políticos vieron la Constitución como un fin en sí mismo más que como un mandato para transitar por la democracia. Se consideró muy pronto que esta Constitución traía la democracia como meta exclusiva y que, una vez conseguida, ya no había que hacer nada más. Si ya tenemos democracia ¿para qué reformarla? Ahora bien, en la medida en que no se renueva, aumentan las críticas a la misma y los deseos constituyentes de quienes quieren derribarla y sustituirla por otra cosa, como proponen los independentistas o los republicanos. Es preocupante que haya quien pretenda patrimonializar la Constitución y más aún que otros quieran destruirla, porque por ese camino se va quedando progresivamente como patrimonio sólo de algunos dejando de ser la casa común. En una situación así sentirse fiel a la Constitución entraña esforzarse para que ésta siga siendo el lugar de encuentro en lo fundamental mediante la revitalización de sus vías de integración, de regeneración de nuestra democracia y de garantía de los derechos de todos los ciudadanos.

La Constitución no puede considerarse un cofre cerrado o unas tablas sagradas de la ley, que pasan de generación en generación. La democracia es siempre un proceso abierto y cada generación viva tiene el derecho a sentirse partícipe de su interpretación, desarrollo y perfeccionamiento, animada por un espíritu crítico y reformista. La generación del 78 mostró gran vitalidad y capacidad de renovación y buscó fórmulas de conjugar la libertad y la igualdad. Es hora de imitarla y ponerse a la tarea de reformar con esa misma vitalidad y capacidad de innovación. Los jóvenes nacidos

entre 1982 y 1995, que tienen entre 25 y 40 años ahora y que llegaron a la edad adulta con la gran crisis económica e institucional de las sociedades europeas, no se sienten en deuda con el relato de la Transición, no han sido educados para valorar los motivos del acuerdo que estuvo en la base del pacto constitucional, y no aprecian la Constitución de 1978, anterior a que ellos nacieran. Habría que conseguir que la hicieran suya y se lograría si la pudieran votar tras su reforma.

Se dice que no es buen momento para una reforma constitucional. Pero las reformas constitucionales importantes nunca se producen en momentos propicios. Se producen necesariamente en momentos de crisis. Si no hubiera crisis y enfrentamientos entre formas básicas de entender la convivencia de la comunidad, no habría ninguna necesidad de reforma. En nuestro caso es imprescindible reformar la Constitución porque se han roto los dos grandes pactos que la sostenían: el pacto democrático y el pacto territorial.

El pacto democrático se rompe a partir de la crisis económica y el reparto socialmente desigual de sus costes. En el número dedicado por la Revista de la Asociación de exdiputados y exsenadores de las Cortes Generales a los 40 años de Constitución y democracia, Rafael Mayoral, de Podemos, escribe un artículo titulado «La Constitución está rota», en el que afirma: «El pacto constitucional lo rompieron las élites políticas y económicas mediante la imposición del modelo neoliberal de privatizaciones salvajes, recortes sociales, restricciones a los derechos civiles y políticos y un grave retroceso en el reconocimiento de la realidad plurinacional del Estado. Esta ruptura la selló la reforma del artículo 135, que impone que antes de pagar a los médicos o las prestaciones sociales del país, hay que pasar por la caja de los buitres financieros internacionales».

La incapacidad del sistema representativo para dar una respuesta socialmente justa a la crisis, unida al estallido de la indignación por la corrupción generalizada en los partidos dominantes, han llevado al cuestionamiento de esa parte del pacto constitucional. Si la Transición diseñó las instituciones democráticas y estableció que España es un «Estado social y democrático de derecho», una reforma constitucional tendría que avanzar en la realización efectiva de los derechos sociales reconocidos en la Constitución y

desarrollar la democracia en un sentido más inclusivo y participativo.

Es evidente que el otro pacto, el territorial, ha saltado por los aires. En el contexto de la crisis democrática provocada por el desastre económico, el nacionalismo catalán alzó la bandera de la independencia para aglutinar el malestar ciudadano y orientarlo contra el Estado. La falta de respuesta política y el uso —y abuso— contra el independentismo de los órganos estatales que no deberían guiarse por criterios de mayoría política (Tribunal Constitucional y Poder Judicial) han ahondado aún más la crisis territorial. En la citada revista de la Asociación de exdiputados y exsenadores, el portavoz de PDeCAT, Carles Campuzano, titula su artículo «Un pacto roto» y recuerda que cerca de la mitad del cuerpo electoral catalán «ha desconectado de un proyecto español», que una mayoría mucho más amplia reclama un referéndum sobre el futuro político de Cataluña y que frente a esa realidad «los gobiernos del Estado optaron por negar e ignorar el conflicto».

Esta doble quiebra hace tambalearse al resto de los acuerdos constitucionales, incluida la monarquía parlamentaria. Por un lado, el nacionalismo catalán, que aspiraba a una confederación bajo la única cobertura estatal de la Corona, al modo de Bélgica, ha pasado a atacar la monarquía y se ha hecho radicalmente republicano. Desde un punto de vista de pura teoría democrática, la monarquía es indefendible porque no se puede justificar que el cargo de Jefe del Estado sea vitalicio y de transmisión hereditaria. Pero el cambio de posición del nacionalismo catalán no responde a motivos democráticos, sino a un rechazo al Estado. Si razonamos en términos empíricos constatamos que las monarquías parlamentarias son plenamente compatibles con la democracia, mientras que algunas repúblicas son autoritarias; y, de hecho, casi todas las monarquías parlamentarias se encuentran entre las democracias más avanzadas del mundo. Las monarquías parlamentarias, y la española no es una excepción, perviven porque resultan útiles en la práctica, y si dejaran de serlo perderían su razón de ser. En nuestro caso podemos preguntarnos si una hipotética III República habría facilitado más la gobernabilidad y concitado mejor el respeto institucional, imaginando qué políticos habrían podido ser presidentes de la República y cuál habría sido su relación con los

presidentes de Gobierno, especialmente en caso de pertenecer a partidos diferentes y tener que soportar una eventual cohabitación.

Por otro lado, la izquierda de tradición comunista, que había aceptado la monarquía y la bandera rojigualda para disfrutar de un sistema plenamente democrático, reniega ahora de ese pacto argumentando que el Rey fue nombrado por Franco y significa la continuidad del régimen. Sin embargo, si bien la persona es la misma, no lo es la naturaleza política de la institución que encarna, pues el Rey que heredó los poderes de Franco no es el mismo que el Rey que utilizó esos poderes para facilitar la llegada de la democracia, que juró la Constitución y renunció a dichos poderes. En nuestro Estado democrático la soberanía pertenece al pueblo y el Rey ni es el titular del supremo poder político ni siquiera encarna un poder del Estado, pues la Constitución de 1978 despojó al monarca de su condición de poder del Estado. De modo que la Monarquía parlamentaria de la Constitución de 1978 es radicalmente distinta de la monarquía heredera del 18 de julio que pretendió instaurar el dictador.

Y, en tercer lugar, los jóvenes cuestionan cada vez más la monarquía y a finales de 2018 promovieron en más de una veintena de universidades debates y referéndums simbólicos en favor de la república. Aparte de criticar el carácter hereditario y no electivo de la monarquía, alegan que sólo un 20% de la población española actual está en edad de haber votado la Constitución y que, sobre esta minoría, no puede recaer el peso de la democracia ni de la forma de gobierno. El motivo es poco consistente, pues ningún Estado somete a revisión su forma de Estado porque no la haya votado su población actual, pero es indicativo del progresivo y peligroso distanciamiento de los jóvenes hacia el consenso sobre el que se basa nuestra convivencia democrática.

Lo cual no obsta para llevar a cabo modificaciones tendentes a acomodar la institución de la Corona a los tiempos. Por supuesto, hay que suprimir la anacrónica preferencia del varón frente a la mujer en el orden sucesorio y podría incorporarse una referencia explícita a la Reina. También deberían concretarse los supuestos en los que se inhabilitaría al Rey para el ejercicio de sus funciones aludiendo a las causas de incapacidad previstas en el ordenamiento

civil, así como cualquier otra circunstancia que impida al Rey desempeñar efectivamente sus atribuciones, además de contemplar la inhabilitación por el incumplimiento de sus funciones o la negativa a ejercer sus atribuciones constitucionales. Por fin, convendría replantearse el alcance de la prerrogativa de la inviolabilidad, para limitarla al tiempo en que desempeñe la Jefatura del Estado y respecto de los actos relacionados con las actividades propias de su cargo, excluyendo aquellas conductas que nada tienen que ver con las funciones que desempeña en su condición de Jefe del Estado y titular de la Corona.

Los valores y principios de nuestra norma fundamental siguen siendo sustancialmente válidos, porque son los valores básicos y los principios procedimentales esenciales del Estado. Pero la norma necesita una puesta al día a fin de remozar lo deteriorado, completar algunos vacíos y recoger nuevas realidades sociales. Para ello sería ineludible previamente: a) acotar el alcance de la reforma, pues la distancia entre los que querrían cambiar lo menos posible y quienes se encuentran más cerca de un planteamiento constituyente hace que aparezca como algo al mismo tiempo necesario e imposible; b) aspirar a construir el consenso como parte del proceso y no como requisito de partida, porque entonces se convierte en una estrategia para vetar toda reforma; y c) generar un ambiente favorable, optimista y esperanzador, que lubrifique el acuerdo y garantice que el resultado no va a suponer ninguna división.

Culminar el modelo territorial

España es un Estado plurinacional, que no se ha constituido nunca como tal de manera estable. Nuestro país tiene un problema grave estructural y hay que darle una solución. No se debe, ni se puede, echar marcha atrás en la descentralización del Estado, pero sí se debe poner orden y fortalecer España como una patria común de pueblos diferentes. Hay que poner en valor la idea de España y no dejar que se asocie al franquismo, al autoritarismo o al centralismo. Falta una historia, un relato atractivo de España que sea realmente

susceptible de ser compartido por todos los españoles en vez de ser solamente el relato de una parte.

La Constitución se ha de modificar para enumerar las Comunidades Autónomas que integran España y establecer con claridad el reparto de competencias, viendo materia por materia en qué casos pueden ser ejercidas de forma menos costosa, y más eficaz, por el poder central o por el poder territorial. Asimismo, se ha de establecer en el texto constitucional el listado de competencias estatales y los mecanismos de cooperación propios de un Estado federal. Esa reforma debe basarse en los principios federales de cooperación, lealtad institucional y pluralismo. La forma territorial de Estado autonómico es la contribución de España a la historia del federalismo. Por tanto, la reforma no puede pretender transformar los fundamentos territoriales de nuestro Estado, sino que debe tender a perfeccionar su diseño, inspirándose en la experiencia federal contrastada. El federalismo es, por una parte, la garantía de la unidad al dotar al Estado de instrumentos federales o estatales de actuación y a las Comunidades que lo integran de mecanismos de cooperación eficaces; por otra, es la traducción jurídica de la doble lealtad o lealtad compartida (a la Comunidad Autónoma y a España). Obviamente una fórmula federal nunca satisfará a quienes persiguen la independencia, pero es la única fórmula que resiste los embates de los independentistas en los Estados complejos o plurinacionales.

La vía unilateral emprendida por el procés ha fracasado, primero, porque no ha contado con el apoyo siquiera de la mayoría de la población catalana, pero, sobre todo, porque el pueblo catalán no es un sujeto soberano y, por tanto, carece de todo valor una declaración unilateral de independencia. La autodeterminación no es un derecho en la Constitución y las Naciones Unidas sólo la contemplan para los pueblos coloniales.

No cabe duda de que hay que establecer la pertenencia de Cataluña en España de un modo que no sea un continuo conflicto. Ni se puede actuar al margen del marco constitucional como hizo el gobierno de Puigdemont, ni es sensato reducir lo sucedido a un incumplimiento de la ley negando que existe un problema político y una crisis constitucional, que sólo se puede resolver con debates

claros, negociaciones sinceras y actores políticos con voluntad de acuerdo. Tan absurdo es la pretensión de resolver el problema mediante una expeditiva y prolongada aplicación del artículo 155 sin propósito ni final conocidos, como creer que se puede resolver negociando con los separatistas desde una minoría parlamentaria sin la complicidad de otros grandes partidos y dejando fuera a la mitad del país.

La solución a semejante crisis constitucional es imposible sin que ambas partes acuerden un marco de convivencia, que requerirá sin duda un debate profundo, y, al final, exigirá probablemente que se pronuncien tanto el pueblo español en su conjunto como los catalanes por separado en sendos referéndums sobre una eventual reforma de la Constitución y un nuevo Estatuto, redactado en paralelo al acuerdo constitucional. Pero estamos aún muy lejos de ese horizonte, mientras los independentistas patrimonialicen las instituciones catalanas y sigan convencidos de que no van a perder lo conseguido hasta ahora (cosa que no ocurría en la negociación de la Constitución de 1978, cuando se partía de cero) y mientras haya grandes partidos estatales que no reconozcan a quienes gobiernan esas instituciones se nieguen a todo tipo de diálogo y pretendan situar fuera del constitucionalismo no sólo a los nacionalistas, sino a quien se sienten a hablar con ellos.

Poner el Parlamento en el centro de la política

Habría que potenciar el parlamentarismo frente al creciente presidencialismo, que los actuales líderes han extremado hasta límites indecorosos. Además, los partidos políticos fallan en la función de representación y en la selección de los cuadros directivos adecuados. Tienen sus mecanismos muy viciados y sus preocupaciones y decisiones están muy alejadas de las vivencias de los ciudadanos de a pie. Urge establecer los requisitos mínimos de democracia interna y regular bien la financiación de los partidos. Esta necesidad ha sido ya abordada por el libro número tres de esta colección (José Antonio Gómez Yáñez y Joan Navarro,

Desprivatizar los partidos). Modificar el funcionamiento de los partidos repercutirá asimismo en la vitalidad del Parlamento.

España es en el único país de la OCDE, junto con Rusia, que nunca ha tenido un gobierno de coalición a nivel estatal. Pero lo tendrá después de las próximas elecciones, porque quien quede como segunda fuerza no apoyará a la primera sin reclamar entrar en el gobierno. Cuando gobierna un solo partido es más fácil exigirle y conseguir que rinda cuentas, pues no tiene la excusa de la dificultad de concertar intereses y programas diferentes para justificar los incumplimientos o las insuficiencias de su gestión. De modo que, en un modelo pluripartidista, si bien los ciudadanos tienen más posibilidades de elegir, a la hora de votar, entre propuestas que se ajusten más a sus preferencias, pierden en cambio capacidad de control después sobre las políticas que, en el día a día, negocian los gobiernos de coalición.

Por tanto, sería coherente reformar el funcionamiento de las Cortes y cambiar el actual reglamento para reforzar la figura del parlamentario, dándole mayor capacidad de iniciativa y reduciendo el peso aplastante de la dirección de los partidos. También se debe clarificar y regular el uso del veto presupuestario para que no sea empleado como mecanismo de bloqueo injustificado. Y hay que dar más poderes y medios económicos a la Cámara para que se convierta en el centro de la vida política española.

Además, como compensación de la disminución de la citada capacidad de control ciudadana, es necesario abrir el Parlamento a la ciudadanía con reformas como facilitar la Iniciativa Legislativa Popular, rebajando el número necesario de firmas (ahora 500.000), revisando el catálogo de temas excluidos y creando un portal de ILP que sea soporte para la difusión de las iniciativas y la recogida de firmas; hacer más abierto y eficaz el derecho de petición reduciendo los requisitos formales y los tiempos, permitiendo recabar por procedimiento electrónico opiniones sobre peticiones presentadas y facilitando la audiencia pública; publicar las agendas de reuniones y actividades de los parlamentarios, incluida la identidad de las personas con las que se reúnan.

Por lo general, las memorias que acompañan los proyectos de ley son una declaración de intenciones y antecedentes, más que un

intento de analizar qué impacto tendrá el proyecto. Aparte de que los políticos tengan escaso interés en que sus proyectos sean sometidos a un examen de eficacia, no se puede hacer un análisis de este tipo sin recursos de los que no disponen los parlamentarios españoles. Se debería crear, como en otros países, una oficina independiente dentro del Congreso de los Diputados que se encargara realizar un análisis o «memoria de datos» para cada proyecto de ley.

Igualmente, sería importante garantizar el derecho ciudadano a toda la información creada por el Parlamento o de la que las cámaras hayan tenido conocimiento, mediante un portal de transparencia parlamentaria. En él se incorporaría también una «huella legislativa», que daría cuenta públicamente de cada propuesta o enmienda e identificaría la procedencia de los cambios introducidos en el proceso de elaboración de la ley, para que sea posible conocer y comprender la procedencia de las modificaciones de las leyes, así como la justificación y argumentación de la posición de los diputados y grupos políticos, a fin de que se pueda saber qué intereses han influido y de qué modo sobre las decisiones públicas.

Otro aspecto que incide sobre la vitalidad del Parlamento es el sistema electoral, analizado ya en el libro número 2 de esta colección (Jorge Urdanoz y Enrique del Olmo, Reformar el sistema electoral). Ha primado la estabilidad política y la alternancia bipartidista, debido a la circunscripción provincial y a la sobrerrepresentación de las provincias pequeñas. Pero cambiar la circunscripción requiere una reforma constitucional de gran calado y sería una tarea ardua, por no decir imposible, llegar a un acuerdo. Además, hay que tener cuidado con los experimentos, porque algunas reformas electorales en otros países (Japón, Italia, Nueva Zelanda) han sido decepcionantes y han tenido efectos contrarios. Sin modificar la Constitución, se mejoraría mucho el régimen representativo español sólo ampliando de 350 a 400 el número de diputados, como ya permite la Constitución. Se justifica esa ampliación si tenemos en cuenta que la población española, cuando se aprobó la Constitución, apenas sobrepasaba los 37 millones de habitantes y ahora roza los 47 millones, y que la proporción de los mayores de edad sobre el total de la población es mayor ahora que

entonces, por lo que el censo electoral ha aumentado también más de diez millones y ha pasado de 26.632.180 electores en el referéndum constitucional a cerca de 37 millones en las próximas elecciones generales. Ese aumento haría ganar en proporcionalidad, representatividad y pluralismo político, porque esos cincuenta escaños se acumularían en las provincias más pobladas actualmente infrarrepresentadas.

Fortalecer la independencia de la Administración de Justicia

La independencia del poder judicial reside en que el juez en el momento de juzgar tiene la obligación de basarse en el principio de legalidad y la tutela judicial efectiva los derechos, y debe resistirse a las presiones y las intrigas de otros poderes y hacer frente también a la opinión pública, porque a veces debe defender un derecho contracorriente. Esa actitud de servicio a la ley y los derechos y de distancia respecto de los intereses creados no es fácil ni debe presumirse porque se haya jurado lealtad a la Constitución. Los jueces tienen prejuicios e inercias, que hacen que algunas decisiones sean más fáciles de tomar, más deseables que otras para el propio juez por razones que no tienen que ver con el Derecho. La característica de la independencia es justamente la resistencia, y ello implica hacerse fuerte en la lógica de los derechos, del principio de legalidad y de la argumentación jurídica, porque la exigencia constitucional de que las resoluciones deban estar motivadas significa que el juez no tiene más autoridad que la de sus argumentos.

Para que aumente la confianza en la Justicia ha de garantizarse su independencia, equidad y eficacia, y son necesarias algunas medidas, muchas reivindicadas por las asociaciones profesionales de los jueces y otras no tanto:

- Diseñar un sistema capaz de cuantificar la eficiencia y la calidad de la Justicia antes de cualquier reforma.
- Eliminar la figura del aforamiento de los cargos. La Constitución sólo establece esta prerrogativa para el presidente, los ministros, los diputados y senadores. Pero la Ley Orgánica del Poder Judicial y los Estatutos de Autonomía han extendido el aforamiento en España a millares de personas.
- Abordar una reforma del proceso penal que elimine los rastros de toda instrumentación política de los tribunales, porque la simple admisión de una denuncia o querrela a trámite convierte a una persona en investigado y distorsiona la crítica política y la responsabilidad política.
- Elegir individualmente a los miembros del Consejo General del Poder Judicial y no en bloques por cuotas de partidos, sometiendo a los candidatos a un exigente examen previo de idoneidad y prestigio.
- Nombrar a los magistrados del Tribunal Supremo, de la Audiencia Nacional y de los Tribunales Superiores con criterios de mérito profesional y no por afinidad con el posicionamiento político.
- Establecer un modelo procesal penal, más apto y eficaz para combatir las formas de criminalidad del siglo XXI y, especialmente, los complejos casos de delincuencia organizada y corrupción.
- Organizar un nuevo diseño de la planta judicial que responda a las necesidades de una sociedad del siglo XXI, superando los tradicionales partidos judiciales, creando tribunales de instancia con una ordenación más racional y eficiente de la carga de trabajo, y especializando a los jueces.
- Afrontar la inadmisibile escasez de recursos humanos y equiparar el número de jueces, fiscales y personal de apoyo en España a la media europea —lo que implicaría duplicarlo— para reducir la excesiva e inaceptable lentitud de la Justicia.
- Reformar el Ministerio Fiscal y dotarlo de la necesaria independencia para el adecuado cumplimiento de sus funciones

constitucionales y legales, máxime cuando la tendencia legal es a darle el papel protagonista en la investigación de los delitos, lo que exigirá dotarlo de órganos de gobierno autónomos e independientes;

- Reforzar especialmente el auxilio de los órganos judiciales y fiscales que investigan causas de corrupción (unidades de Policía Judicial, de auxilio de la Agencia Tributaria y de la Intervención General del Estado).

Profesionalizar la Administración y los órganos de control

La corrupción es uno de los efectos más graves de las deficiencias del sistema y uno de los principales problemas de nuestra democracia según la opinión pública. De cómo solucionarlo habla el libro anterior de esta colección (Manuel Villoria, *Combatir la corrupción*). Mucho se avanzaría profesionalizando la Administración y haciendo eficaces los controles. Corresponde a la política establecer los fines, pero la administración de los medios para alcanzar esos fines pertenece al ámbito técnico. Los gobernantes están para tomar decisiones políticas, pero no tienen que inmiscuirse en las cuestiones jurídicas, administrativas o técnicas. Deben valerse de los profesionales y respetar la neutralidad del funcionariado, en vez de invadir el ámbito de la función pública imponiendo una ejecución partidista de las políticas públicas.

Una administración responsable, y a la vez impecablemente neutral, implica que la dirección operativa permanezca en manos de profesionales que se guíen por los políticos como los valores públicos de integridad, neutralidad e imperio de la ley. Se deben restringir al máximo los puestos de libre designación y establecer el carácter profesional y no discrecional de todos los puestos de la función pública, por debajo de los miembros del Gobierno, desde directores generales y jefes de gabinete. Y distinguir nítidamente la

carrera funcional de la carrera política, separando los incentivos de los funcionarios y de los políticos. Igualmente, hay que despolitizar los niveles medios de gestión pública, como directores de hospitales, de servicios técnicos o de corporaciones públicas de medios de comunicación.

En el área de la Administración Local debe reformarse la ley para impedir que los funcionarios que ejercen puestos de control legal y económico de las diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares, o los de ayuntamientos capitales de comunidad autónoma o de provincia y de municipios con población superior a cien mil habitantes (secretarios, interventores, tesoreros, etc.) sean designados por libre designación o puedan ser expedientados por el órgano al que deben de controlar. El control de la legalidad y fiscalización económica no disminuye las posibilidades de actuación política dentro de la ley y, al contrario, reduce las incertidumbres, los niveles de riesgo y las posibilidades de comportamientos de gestión no deseados.

Redefinir el Estado de bienestar

Si la Transición se hizo sobre la base de un pacto social, explícito en los Pactos de la Moncloa, ahora se requiere, para recuperar el pulso y la sintonía con las instituciones, un nuevo contrato que genere confianza en el futuro y ayude a cambiar la dinámica demográfica, pues tenemos una de las tasas de natalidad más bajas de mundo.

España es una sociedad muy desigual y uno de los principales desafíos es que nuestros políticos dirijan el sistema de protección social a defender a los más desfavorecidos. Enfrentarse a la pobreza infantil, a los desempleados sin subsidio, a los dependientes sin recursos exige valentía y requiere fondos públicos. Hace falta decisión política para que el Estado compense la desigualdad y la pobreza que genera el mercado. Las desigualdades que aumentan a lo largo de la vida comienzan en la infancia y en la pobreza familiar. La clave de un modelo social que pretenda definirse como sólido reside en cómo generar igualdad en las fases más tempranas

de la vida. La educación de cero-tres años es el primer escalón, y en España sólo está escolarizado uno de cada tres niños menores de tres años (38%). Pero no es suficiente y, aparte de ofrecer de manera generalizada instituciones educativas de calidad en esta primera etapa de la vida, se debería también capacitar a las familias, de manera prioritaria a las menos favorecidas, para desarrollar eficazmente la crianza en las mejores condiciones posibles. Para ello habría que adoptar otras medidas, tales como prolongar los permisos de maternidad y paternidad, transferir dinero a las familias con menos recursos, programar visitas de equipos interprofesionales a los hogares.

Democracia y fiscalidad van juntas. Y nuestra democracia no es de mejor calidad por la ineficiencia del sistema fiscal, por la injusta distribución de las cargas, por el abultado fraude fiscal y por el peso económico de la economía sumergida. En España tanto la presión fiscal como la inversión pública en políticas destinadas a las familias, niños y personas en situación de riesgo son inferiores a los de los países de nuestro entorno. Eurostat constata que nuestro país es uno de los de menor presión fiscal de la UE (la suma de impuestos y cotizaciones sociales dividida por el PIB) y que en 2016 la redujo 4 décimas, dejándola en el 34,1%, varios puntos por debajo de la presión fiscal de la eurozona, apenas por encima de Lituania (33,3%) o Rumanía (33,4%) y muy lejos de Francia (56,50%), Finlandia (53,7%) o Bélgica (52,2%). Y las facilidades que tienen las grandes empresas y fortunas para pagar menos de lo establecido, gracias a un entramado de desgravaciones y exenciones, hace que la carga fiscal recaiga sobre las clases medias y bajas a través del IRPF y de los impuestos al consumo. Hace falta decisión política para revertir esa fiscalidad débil y regresiva y gravar las rentas de manera más justa y democrática, para evitar el fraude de ley de las grandes empresas y de las SICAV, para acabar con la elusión fiscal de las grandes empresas situadas en el extranjero, y para reforzar los efectivos de la inspección fiscal, que suponen la mitad de los que tienen los países de nuestro entorno. Hay que diseñar una fiscalidad más justa y redistributiva.

Los responsables políticos deberían explicar con claridad a los ciudadanos las consecuencias de no resolver la injusticia fiscal, las alternativas para hacerlo y cómo los costes económicos, sociales y

políticos de la intervención pública para hacer una sociedad más justa son menores que el coste de no hacer nada y repetir la consigna de bajar impuestos para obtener votos de modo insolidario e irresponsable. Y los ciudadanos deben decidir si quieren destinar parte de sus ingresos a un nuevo pacto social o prefieren adentrarse en una sociedad cada vez más menos cohesionada y más insegura.

Por otra parte, las políticas de incentivos salariales aplicadas a los ejecutivos de las grandes empresas han incrementado exageradamente la desigualdad y han producido escándalo social. Hay que impulsar una nueva cultura empresarial, de mayor transparencia y mejor gobierno corporativo, a fin de reducir los abusos de los altos directivos y la desigualdad salarial. Para ello es necesario tomar medidas que contribuyan a limitar la desproporción salarial, tales como aprobar las retribuciones de altos directivos y miembros del Consejo de Administración por la junta de accionistas en votaciones individuales y con participación de los accionistas minoritarios; vincular las remuneraciones de los consejeros y altos directivos a los beneficios de la empresa, limitando el peso de las retribuciones variables por debajo de las retribuciones fijas; establecer que los gastos de personal sólo sean deducibles en el impuesto de sociedades hasta un límite salarial máximo (por ejemplo, cincuenta veces el salario mínimo interprofesional) incluidos todos los conceptos; introducir en la Ley de Contratos Públicos la menor dispersión salarial dentro de la empresa como criterio de valoración positivo y relevante en las licitaciones públicas.

Construir ciudadanía

Todos los cambios que se hagan serán insuficientes sin un cambio de cultura política, que es lo que más cuesta cambiar. Los gobernantes no pueden hacer todo lo que desearían. Pero sí tienen la obligación de liderar, es decir, de explicar y orientar; en definitiva, de hacer pedagogía política y no demagogia.

La calidad de la democracia pasa por la calidad de sus instituciones

y por la calidad de sus ciudadanos. Una democracia que no se asienta sobre una ciudadanía consciente de sus derechos y de sus deberes es necesariamente de mala calidad. Uno de los primeros deberes democráticos es el de exigir a los gobernantes responsabilidades por el uso del poder. Pero no hay que esperar líderes políticos con cualidades excepcionales o ejemplares que nos lo den todo hecho. Amén de infantil, es peligroso. Culpabilizar a los políticos de todos nuestros problemas y reclamar leyes más duras es lo más fácil de hacer. Pero puede servir a veces para evadir nuestra responsabilidad como ciudadanía instalada en la pasividad política, atrapados en la indignación, complacidos con la repetición de consignas o ilusionados con mensajes milagrosos.

Una sociedad democrática es insostenible sin que los ciudadanos sean conscientes de los derechos de los que son titulares, sin la toma de conciencia de su condición de verdaderos señores de los derechos. Pero en nuestras sociedades, en las que impera el individualismo, la indignación emocional y el victimismo impostado, es preciso educar en la distinción entre deseos, expectativas, intereses y derechos, y aprender que nuestros derechos entran a menudo en conflicto con derechos de otros. Defender los derechos supone conocer, respetar y tomar en serio también los derechos de los otros. Además, los derechos no se adquieren de una vez para siempre, sino que la lucha por su garantía es una tarea permanente de todos los ciudadanos, que deben comprometerse con una actitud de vigilancia y de control y no instalarse en el mero uso y disfrute de los mismos.

Paradójicamente, desarrollar esa conciencia cívica y democrática de los derechos pasa por profundizar en la educación y la cultura de los deberes. No sólo porque se necesite cumplir deberes para realizar y garantizar derechos, sino porque la estrategia de los derechos por sí sola resulta insuficiente para responder a los intereses de las futuras generaciones, como la cuestión ecológica o la sostenibilidad de las pensiones, y porque tanto la deriva individualista como la delegación en el proteccionismo estatalista reducen al ciudadano a mero consumidor de servicios y difuminan la responsabilidad en la realización de los derechos. Además, los deberes no son sólo la contrapartida necesaria para realizar los derechos, sino que constituyen la raíz de la ética y de nuestra

socialidad. De modo que la cultura cívica ha de basarse en una educación que forme tanto en el ejercicio de los derechos como en el cumplimiento de los deberes.

En resumen, una democracia de calidad se debe sostener sobre algunos principios de cultura política, tales como:

- Situar el bien común como el objetivo político de las instituciones y de los ciudadanos;
- perseguir la equidad como principio irrenunciable de un Estado Social de Derecho y como fin de la acción política;
- acostumbrarse a decir la verdad y exigir que los políticos digan la verdad;
- respetar las ideas, especialmente las que no se comparten, y responder a ellas con razones y argumentos y no con insultos y descalificaciones;
- aprender a rechazar lo inadmisible, porque los ciudadanos no pueden dar por buenas ni tolerar determinadas conductas sin degradarse a sí mismos;
- asumir el cumplimiento de los deberes para con lo común, respetando las normas, cuidando los bienes, instalaciones y recursos públicos o compartidos, y siguiendo los principios de transparencia, integridad y responsabilidad en la conducta;
- cambiar la jerarquía de valores y transformar las formas de vida, comprendiendo que el bienestar no se nutre sólo de bienes materiales y consumibles, y fortaleciendo valores y actitudes como la solidaridad, la cooperación, la pasión por el saber, el autodomínio, la austeridad, la previsión o el trabajo bien hecho;
- valorar y potenciar el esfuerzo, porque lo que vale cuesta y porque hacer creer que las metas vitales no se pueden alcanzar sin trabajo alguno es engañar, condenar a las gentes a ser carne de fracaso y destruir un país;

- promover la profesionalidad en todos sus ámbitos de ejercicio, midiéndola no sólo por la eficiencia y la competencia científica y técnica, sino por el respeto al trabajo bien hecho, el anhelo por realizar los ideales de las distintas profesiones como un servicio a la sociedad y al interés común realizado con espíritu cívico y de servicio;
- incorporar la educación para la ciudadanía en los diferentes niveles educativos, desde la enseñanza obligatoria hasta la universidad, para formar a las nuevas generaciones en los valores cívicos de la democracia, en la libertad de pensamiento frente a todo fundamentalismo, en la participación y el compromiso solidario, en derechos que se tienen que defender y en deberes que se tienen que cumplir;
- hacer una gestión pública de la memoria histórica y articular el conocimiento del pasado más traumático en paralelo a la construcción de la identidad democrática, para dotar a los jóvenes de las claves con las que interpretar la sociedad actual.
- crear espacios de deliberación que hagan posible construir ciudadanía, generando confianza a partir del mutuo reconocimiento y de la lealtad a valores comunes, porque es la única forma de construir soberanía popular y sociedad civil.

Una democracia sólida, anclada en la participación ciudadana, la efectiva división de poderes, la igualdad de oportunidades, el respeto a las minorías, la asunción de responsabilidades políticas, la integridad institucional y el debate público, es la mejor receta para el progreso económico y la paz social.

Bibliografía

Adell Argilés, R. (1989). La transición política en la calle. Manifestaciones políticas de grupos y masas, Madrid, 1976-1987, Universidad Complutense, Madrid.

Agüero, L.F. (1995). Militares, civiles y democracia, la España postfranquista en perspectiva comparada, Alianza, Madrid.

Aguilar, P. (1996). Memoria y olvido de la Guerra Civil española, Alianza, Madrid.

Álvarez Vélez, M.I. y Vidal Prado, C. (coords.) (2018). La Constitución Española: 1978-2018, Francis Lefebvre, Madrid.

Blanco, R. (2018). Luz tras las tinieblas. Vindicación de la España constitucional, Alianza, Madrid.

Capella, J.R. (2019). Un fin del mundo. Constitución y democracia en el cambio de época, Trotta, Madrid.

Cotarelo, R. (comp.) (1992). Transición política y Consolidación democrática. España (1975-1986), Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.

Durán, R. (2000). Contención y transgresión: las movilizaciones sociales y el Estado en las transiciones española y portuguesa, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.

Fernández López, J. (1998). El Rey y otros militares. Los militares en el cambio de régimen político en España (1969-1982), Trotta, Madrid.

Freixes Sanjuán, T. y Gavara de Cara, J.C. (eds.) (2018). Repensar la constitución. Ideas para una reforma de la Constitución de 1978, BOE, Madrid.

- Gallego, F. (2008). El mito de la Transición. La crisis del franquismo y los orígenes de la democracia (1973-1977), Crítica, Barcelona.
- Garrido López, C. y Sáenz Royo, E. (coords.) (2016). La reforma del Estado de partidos, Marcial Pons, Madrid.
- González Hernández, E. y Rubio Núñez R. (coords.), Pendás García, B. (dir.) (2018). España constitucional (1978-2018): trayectorias y perspectivas, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.
- Holgado González, M. (2003). La financiación de los partidos políticos en España, Tirant lo Blanch, Valencia.
- Juliá, S. (2019). Demasiados retrocesos. España 1898-2018, Galaxia Gutenberg, Barcelona.
- Levitsky, St. y Ziblatt, D. (2018). Cómo mueren las democracias, Ariel, Barcelona.
- Losada, A. y Pérez Royo, J. (2018). Constitución: la reforma inevitable. Monarquía, plurinacionalidad y otras batallas, Roca editorial, Barcelona.
- Maravall, J.M. (1981). La política de la Transición, Taurus, Madrid.
- Monge Lasierra, C. (2017). 15M. Un movimiento para democratizar la sociedad, Pressas Universitarias de Zaragoza, Zaragoza.
- Muñoz Machado, S. (2012). Informe sobre España. Repensar el Estado o destruirlo, Crítica, Barcelona.
- (2014). Cataluña y las demás Españas, Crítica, Barcelona.
- Politikon (2014). La urna rota, Debate, Barcelona.
- Sartorius N. y Sabio, A. (2018). El final de la dictadura, Espasa, Barcelona.
- Sánchez Soler, M. (2010). La Transición sangrienta, Península, Barcelona.

Sastre, C. (1997). Transición y desmovilización política en España (1975-1978), Universidad de Valladolid, Valladolid.

Simón, P. (2018). El príncipe moderno, Debate, Barcelona.

Villoria Mendieta, M., Gimeno Feliú, J.M. y Tejedor Bielsa, J. (dirs.) (2016). La corrupción en España: ámbitos, causas y remedios jurídicos, Atelier, Barcelona.

